à Monsieur Albert Le Roy
hommage respectueux et
reconnaissant.

Joseph Bey

LES VŒUX POLITIQUES

DES CONSEILS GÉNÉRAUX

LES
VŒUX POLITIQUES
DES
CONSEILS GÉNÉRAUX

PAR

JOSEPH PEY

DOCTEUR EN DROIT

AVOCAT A ~~LA COUR~~ D'~~APPEL~~ ~~DE PARIS~~ Valence

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE LYON

ET DE L'ÉCOLE LIBRE DES SCIENCES POLITIQUES

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS

ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot (5e arrondt.)

L. LAROSE, Directeur de la Librairie.

1904

INTRODUCTION

Depuis plus d'un siècle l'organisation administrative de l'an VIII est debout. Elle a subi des retouches, des modifications de détail nécessitées par quelques imperfections originelles ou par des situations nouvelles et imprévues. Mais, sous ces réparations superficielles, la charpente est demeurée intacte ; elle est restée comme le cadre indispensable de la France centralisée.

Vainement sont apparues certaines tendances qui, luttant au nom d'une décentralisation prétendue nécessaire au développement général des facultés de la nation, avaient pour but de détruire de fond en comble l'édifice du Consulat et de faire revivre, dans les diverses régions du pays, cet esprit provincial dont la floraison avait été si brillante aux beaux jours de l'ancien régime.

Grâce à ce mouvement, l'organisation primitive a été amendée. Peu à peu le cercle des attributions parcimonieusement accordées aux Conseils locaux par le législateur de l'an VIII s'est étendu ; le recrutement des membres de ces Conseils est devenu plus large. Par des progrès incessants, mais tou-

jours timides, on est enfin parvenu aux lois fondamentales du 10 août 1871 et du 5 avril 1884.

Doit-on se montrer satisfait de ce résultat et abandonner la lutte ? Faut-il au contraire regarder la création de la Commission départementale et le principe des délibérations exécutoires par elles-mêmes pour les Conseils municipaux, comme des étapes de la conquête, appelant après elles de nouvelles victoires et des réformes encore plus fécondes ?

Au cours du XIX[e] siècle en effet et surtout dans sa dernière partie, la société a subi une transformation profonde.

Je ne veux pas parler de l'émancipation politique. Elle date de la Révolution, et ses innovations de liberté et d'égalité civique ont été respectées depuis lors, au moins dans le principe. Sans doute, parmi les régimes nombreux qui se sont succédé en France de 1789 à nos jours, certains ont réussi à annihiler cette liberté et cette égalité susceptibles d'enrayer leur autorité. Mais, sauf le gouvernement de la Restauration, ils sont parvenus au but par des voies détournées ; ils n'ont jamais combattu en face le nouveau catéchisme politique.

A côté de cette émancipation théorique, et postérieurement à elle, une autre transformation s'est opérée. Elle est née aux environs de 1848 ; elle s'affirme aujourd'hui.

La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen avait permis à chaque Français remplissant

certaines conditions générales de sexe, d'âge, d'impositions et de domicile, de participer au gouvernement par son bulletin de vote, par la désignation de délégués investis de la confiance du plus grand nombre. Elle avait fait ainsi tout ce qu'elle pouvait faire. Elle n'avait pas fait aux électeurs le cadeau de la science politique. Elle n'avait pas pu les instruire, leur apprendre ainsi du jour au lendemain ce que c'est que l'Etat ni quelles sont ses fonctions. Elle n'avait pas pu graver dans leurs esprits ces connaissances indispensables à tous ceux qui veulent déposer dans l'urne un bulletin exprimant une volonté intelligente et raisonnée.

L'instruction d'un peuple, jusqu'au plus profond de ses organes, est l'œuvre d'une longue suite d'efforts. Il faut que les générations qui se succèdent soient progressivement amenées à plus de savoir, à plus de vérité. Dans les débuts de cette éducation, le peuple n'est qu'un enfant qui bégaie et qui marche à peine. Il lui faut des soutiens, des tuteurs qui guident ses premiers pas.

Ces tuteurs, plus fortunés et plus savants, membres de cette bourgeoisie que la Révolution a conduite au pouvoir et qui s'y est installée en maîtresse jusqu'à ces dernières années, pourront-il résister à la tentation d'employer à leur profit ces enfants que la faiblesse condamne à l'impuissance ? Ne seront-ils pas amenés, ceux qui forment l'élite de la nation, la fine fleur du tiers état triomphant, à embrigader sous leurs drapeaux ces frères inhabiles ? C'était

trop logique pour qu'il en pût être autrement : jusqu'à la fin du siècle, le gouvernement appartint à la bourgeoisie.

Peu à peu, cependant, la multitude s'instruisait. Chaque année elle dépouillait quelque partie de sa rudesse et de son ignorance primitives, elle faisait l'apprentissage du savoir.

Quelques-uns de ses membres se détachaient de temps à autre de l'ensemble et apportaient leur concours à l'œuvre politique, grâce au libéralisme et à la générosité de certains hommes qui s'ingéniaient à favoriser l'émancipation intellectuelle dans un but très désintéressé et très noble de solidarité.

Enfin la troisième République s'est engagée d'une façon très nette et définitive dans le sens de l'instruction des masses par ses lois de scolarité gratuite et obligatoire, et elle a fait plus à elle seule que n'avaient pu faire jusque-là la force des choses et le dévouement de quelques-uns.

Aujourd'hui ce travail gigantesque est loin d'être achevé. Si l'on est parvenu à donner à chacun des déshérités un bagage de connaissances élémentaires que ne reste-t-il pas à accomplir ? Que sont ces simples notions primaires en présence de la complexité de tous les problèmes qu'engendre la politique et du degré d'instruction qu'il faudrait posséder pour les résoudre ou tout au moins les discuter ? Sans prétendre arriver à doter tous les hommes de connaissances scientifiques telles qu'une vie entière

suffirait rarement à les acquérir, on est en droit d'espérer qu'on fournira à chacun d'eux cet ensemble d'idées générales qui permet de distinguer les individus intelligents et sensés, c'est-à-dire qu'on parviendra à leur ouvrir l'esprit et à former leur raison.

Ce temps est encore lointain, il ne faut pas se le dissimuler. Mais déjà la clarté se fait dans la plupart des cerveaux autrefois condamnés au non-usage. Sous l'influence de ce progrès des esprits, et, dans une certaine mesure, sous l'action indirecte des transformations économiques, la situation politique s'est modifiée, et l'égalité politique, proclamée par la Déclaration des droits, tend à se manifester dans les faits. C'est la poussée démocratique, hésitante à l'origine, puis plus puissante à mesure qu'elle prenait conscience de sa force grandissante, bientôt souveraine. Longtemps en germe dans la nouvelle société issue de la Révolution, elle commence maintenant à manifester les signes de sa personnalité.

C'est là un événement capital, qu'on a souvent le tort de ne pas mettre suffisamment en vue. Le mot *démocratie* revient fréquemment aux lèvres de nos orateurs politiques, mais combien en est-il parmi eux qui songent à l'évolution si remarquable de cette démocratie ? Combien comprennent que la société d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier, qu'elle en est profondément, essentiellement différente ?

La plupart, appelant à leur aide les souvenirs un

peu effacés du collège, s'imaginent volontiers que la Révolution a enfanté un monde nouveau, le seul vrai, le seul juste, par conséquent à peu près intangible et insusceptible de se transformer. 1790, 1840, 1890, pour aller de cinquante en cinquante ans à travers le siècle, leur apparaissent comme des identités ou peu s'en faut, au point de vue de l'organisation politique.

Rien n'est plus faux.

Sans doute la Révolution est la source d'où découle toute la transformation actuelle. Mais elle n'a édifié que la théorie ; l'ampleur de l'œuvre n'en permettait pas la réalisation immédiate ; des années et des années étaient nécessaires pour mener à terme cette tâche immense. Aujourd'hui seulement le monde nouveau se constitue ; aujourd'hui seulement le principe d'égalité civique devient une réalité tangible : le peuple prend possession du pouvoir.

Pour cette nouvelle phase de l'histoire politique il faut des institutions nouvelles, ou tout au moins, si on conserve les grandes lignes de l'organisation de l'an VIII, il faut des modifications profondes.

Le gouvernement représentatif populaire n'est plus le gouvernement représentatif bourgeois. Avec celui-ci, il est facile de tracer des limites bien nettes aux grands corps de l'Etat, de défendre à l'un le domaine de l'autre, d'établir d'innombrables barrières de règles impérieuses et de les faire respecter. Dans le gouvernement bourgeois, les principes de la séparation des pouvoirs et de la séparation des

fonctions sont la base même de l'édifice. Tout en dérive ; tout y concourt. L'ensemble des citoyens ne se préoccupe pas d'une politique à laquelle il ne comprend rien. La science politique reste le monopole d'une élite. Rien d'étonnant à ce que cette élite, peu nombreuse et tranquille dans la possession de son privilège, s'organise à loisir, se fractionne et se cantonne dans une série de fonctions diverses, avec un scrupuleux respect de la loi pointilleuse qui l'enserre.

Mais peut-on demander au gouvernement populaire ces minuties dans l'organisation et ce calme dans le fonctionnement ? Avec lui la politique a pénétré partout. La plèbe s'est instruite peu à peu. Elle possède maintenant le strict nécessaire pour comprendre ses droits et ses devoirs. Elle abandonne les guides qui la traînaient à leur remorque. Elle a des idées à elle, une volonté à elle, et tous les individus qui composent son agrégat deviennent des artisans de la politique.

Dès lors c'en est fait de la trame si habilement tissée par la bourgeoisie. Si la politique est entrée dans tous les cerveaux, même les plus humbles, elle se donnera libre carrière toutes les fois que l'occasion s'en présentera. Partout des comités se fondent, des réunions s'organisent, des discussions s'établissent d'une façon presque permanente. On vote des ordres du jour, des adresses, qui sont des blâmes ou des félicitations au ministère et aux Chambres, ou bien des vœux en faveur de telle ou

telle réforme. Souvent ce sont des élucubrations fantaisistes qui montrent que l'éducation du peuple a fort à faire encore pour parvenir à son développement normal. Mais souvent aussi on trouve dans ces votes des idées bien venues, des opinions compétentes, des discussions éclairées. De jour en jour le gouvernement s'intéresse davantage à ces manifestations de l'opinion, qui sont aussi les manifestations les plus évidentes du courant démocratique qui vient de naître.

A y regarder de près cependant, l'opinion des comités est-elle bien l'opinion publique ? Elle peut l'être ; mais elle ne l'est pas fatalement, et le plus ordinairement elle n'est que l'opinion d'une minorité. L'heure n'a pas encore sonné en France où chaque citoyen, comprenant enfin l'importance capitale de la direction politique du pays et soucieux d'y contribuer pour sa part, s'inscrira au comité local du parti qui aura ses préférences, et, non content de s'y inscrire, assistera aux séances et les sanctionnera par son vote. De nos jours on est bien loin de ce résultat. Ceux qui remplissent ainsi jusqu'au bout leurs devoirs civiques sont le petit nombre, à peine le dixième ou le vingtième des électeurs, exception faite pour quelques circonscriptions bien organisées dans les grandes villes. Leur avis n'est donc plus que celui d'une infime fraction de citoyens et ne peut prétendre à représenter l'opinion générale.

Il y a pourtant une expression de l'opinion publi-

que dans notre organisme politique, en dehors évidemment de la presse et des Chambres législatives. Cette expression réside dans des corps locaux, en contact permanent avec les populations, au courant de leurs revendications et de leurs besoins, et en même temps issus du suffrage universel, c'est-à-dire de tous les citoyens, à la différence des comités. Ce sont les Conseils municipaux, les Conseils d'arrondissement, les Conseils généraux.

Parmi ces intermédiaires puissants et utiles entre la pensée populaire et les chefs du gouvernement, les Conseils généraux figurent au premier rang.

Le Conseil d'arrondissement a le tort de ne correspondre à peu près à rien au point de vue pratique. L'arrondissement n'est pas une personne morale ; il ne s'excuse que par des considérations financières et électorales. Aussi ses représentants manquent-ils un peu d'autorité.

Les Conseils municipaux ont plus de poids. Mais leur émiettement à la surface du territoire, leur nombre considérable empêche d'écouter attentivement leur voix. On se borne à entendre les appels de ceux qui représentent les plus grosses masses, les cités populeuses. Les autres parlent aussi sans doute, mais leurs avis trop lointains ne parviennent pas jusqu'au centre.

Les Conseils généraux au contraire, relativement peu nombreux, ayant tous derrière eux une fraction importante du pays, composés d'hommes pour la plupart rompus aux affaires, éclairés en outre par

quelques parlementaires encore plus au courant des questions politiques, ont de la compétence et de l'autorité. Le gouvernement est heureux de connaître leur opinion sur les grands problèmes à l'ordre du jour, d'avoir leur approbation pour les réformes faites, leur encouragement pour les réformes à entreprendre. Au besoin il n'attend pas que ces assemblées examinent d'elles-mêmes la question ; il les interroge, les sollicite d'avoir à formuler leur avis.

Doit-on s'alarmer de ce mouvement et craindre que l'on aboutisse par là à une confusion extrême ? Les adversaires du régime proprement démocratique ont coutume de dire que l'intervention des Conseils généraux en matière administrative, économique ou financière est chose excellente, car elle permet des études plus approfondies et des discussions pleines de sagesse et d'expérience Mais ils frissonnent à l'idée que ces mêmes Conseils généraux peuvent être consultés sur des questions d'ordre politique et appelés à donner leur avis sur la marche générale du gouvernement. Ils en appellent au principe de la séparation des pouvoirs et croient sincèrement à la ruine de l'Etat si une telle anarchie pouvait se prolonger. La loi du 10 août 1871 sanctionne cette opinion.

Je crois qu'il y a là une exagération, peut-être une erreur complète. Je crois que ceux qui s'élèvent avec tant d'âpreté contre le principe des discussions et des votes politiques au sein du Conseil général

ont méconnu l'évolution si caractéristique dont j'ai parlé au cours de ces premières pages, ou tout au moins l'ont négligée comme un facteur secondaire et indifférent.

Il m'a paru en tous cas que la question valait d'être examinée de près, et j'ai entrepris cette étude.

La méthode de travail était toute tracée.

Il importait d'abord de connaître l'œuvre politique des Conseils généraux par le moyen des recueils de procès-verbaux que publient les assemblées départementales à l'issue de chaque session (1).

Il fallait savoir ensuite si la loi qui interdit ces

1. Il est indispensable, pour se rendre compte du rôle politique joué par les Conseils généraux au cours du siècle, de se référer aux innombrables recueils auxquels je fais allusion, et dont on trouve la collection à peu près complète au ministère de l'intérieur, et pour chaque département à la préfecture de ce département. Grâce à la bienveillance aimable de M. Magen, bibliothécaire du ministère, j'ai pu compulser pendant près d'une année les volumes de procès-verbaux. On se fera une idée de l'importance de ce travail, si l'on songe qu'il y a un volume par session et par département, et que certains d'entre eux atteignent 800, 1.000 et 1.200 pages. D'une façon générale, les recherches y sont relativement aisées, les tables des matières étant d'ordinaire dressées avec un soin scrupuleux. Il y a malheureusement des exceptions à cette règle et dans quelques départements, par exemple les Landes ou les Deux-Sèvres, la table est tellement sommaire et incomplète qu'il devient nécessaire de feuilleter page par page si l'on ne veut rien laisser échapper. J'ai fait de mon mieux dans ces circonstances ; mais je ne me dissimule pas que l'examen auquel je procédais ainsi doit présenter parfois des lacunes. Je prie le lecteur de m'en excuser.

manifestations avait été respectée (1), si les préfets avaient coutume de l'invoquer (2), si le ministère en réclamait l'application (3), si le Conseil d'Etat accédait à cette demande (4).

Cela fait, il me restait à conclure, à me décider entre le système actuel — sans retouches ou avec une sanction renforcée — et la suppression pure et simple de la prohibition qui frappe les Conseils généraux en matière politique.

Telle est à grands traits l'esquisse de ce travail. Je m'efforcerai surtout d'y mettre de la clarté (5).

1. Ce point est mis en lumière par les procès-verbaux, qui indiquent la suite donnée par le Conseil aux propositions politiques émises par ses membres.

2. Si, en présence d'un vœu politique, le préfet déclare faire ses réserves ou pose la question préalable, le procès-verbal en contient la mention.

3. Cette recherche est des plus délicates. Les rapports entre le ministère et le Conseil d'Etat demeurent secrets dans une certaine mesure. Je me suis éclairé le mieux possible en puisant des renseignements aux sources les plus diverses et en les contrôlant entre eux.

4. On trouve la nomenclature des décrets en Conseil d'Etat annulant des vœux politiques de Conseils généraux, soit dans les recueils de procès-verbaux qui les mentionnent à la session suivante, soit dans les deux tomes publiés sur « Les Conseils généraux » sans nom d'auteur par la librairie Berger-Levrault, soit encore au *Bulletin officiel* du ministère de l'intérieur ou dans la *Revue d'administration*. L'obligeance de M. Reynaud, conseiller d'Etat, m'a permis en outre de consulter avec fruit les « Notes de Jurisprudence de la section de l'intérieur », rédigées par lui avec la collaboration de M. Lagrange, secrétaire de section.

5. Il est d'usage depuis quelque temps, et on ne peut que louer cette tendance, de consulter dans presque tous les cas la

législation étrangère pour y puiser soit un argument, soit un exemple. Je ne suivrai pas cette méthode.

Les études de législation comparée ne doivent pas être faites à la légère, et j'estime qu'il y a là matière à un travail distinct du mien. L'absence d'indications sur la situation et les pouvoirs des Conseils locaux à l'étranger ne doit pas être considérée ici comme une lacune, mais bien comme une conséquence du plan que je me suis tracé. Les recherches à tenter en France m'ont semblé assez vastes pour faire l'objet d'une monographie, et les imperfections de cette étude restreinte au domaine national montreront à merveille les difficultés de la tâche et légitimeront ma décision.

CHAPITRE PREMIER

L'évolution des Conseils généraux en matière de vœux de l'an VIII à nos jours

---

SECTION I

DE L'AN VIII A LA SECONDE RÉPUBLIQUE

C'est en 1831 que les Conseils généraux se recrutèrent pour la première fois par l'élection, et c'est également en 1831 que l'on commença à recueillir et à imprimer les procès-verbaux de leurs délibérations (1). On ne possède par conséquent sur l'époque antérieure à la Restauration, et sur une partie de la Restauration elle-même, que des renseignements indirects; et il ne semble pas que, durant ces

1. En l'an VIII et en l'an IX il y eut bien déjà des publications officielles portant à la connaissance du public les travaux des Conseils de département ; mais elles furent bientôt arrêtées par le gouvernement qui prit ombrage d'une liberté pourtant inoffensive. Ces publications n'offrent guère d'intérêt en ce qui nous concerne.

quelques années, les assemblées départementales aient joué un rôle marquant dans l'administration générale.

On peut affirmer sans témérité que ce furent des corps strictement locaux, dans le sens le plus absolu du mot, n'ayant pas d'autres soucis que l'administration du territoire placé par la loi sous l'autorité de leurs avis. Si, par hasard, ils jetaient les yeux au delà, c'est qu'il s'agissait de quelque mesure d'un intérêt régional, embrassant plusieurs départements. Par conséquent, administration départementale d'une façon constante, quelquefois administration régionale, les Conseils généraux n'ont pas étendu leurs préoccupations en dehors de ces limites.

Sous Louis-Philippe, les conseillers sont élus au suffrage censitaire. Ils appartiennent donc à la haute bourgeoisie ou à l'aristocratie riche et sont nettement dévoués dans l'ensemble au nouveau régime.

On sent qu'ils prennent conscience peu à peu de leur autorité et qu'ils s'intéressent à la marche générale des affaires publiques. Sans doute leur intervention est encore rare en ces matières ; mais on en trouve cependant un certain nombre d'exemples.

C'est ainsi qu'on relève une délibération par laquelle le Conseil général de l'Ain, saisi en 1841 d'un vœu du Conseil d'arrondissement de Bourg tendant à modifier la loi de 1831 et à permettre au gouvernement de choisir les maires et adjoints en

dehors du Conseil municipal, repousse l'ordre du jour pur et simple présenté par quelques membres, et déclare légal le vœu émis tout en refusant de s'y associer (1). En 1836, 1838, 1840, 1841, 1845, dans plusieurs départements, et notamment dans le Nord et le Pas-de-Calais, les Conseils réclament l'émancipation des esclaves. Une délibération du 26 septembre 1835 s'élève même contre un vote de la majorité des Chambres et sollicite l'adoption de diverses mesures uniquement relatives à la politique générale (2). Et on peut citer un vœu de l'assemblée du Nord, en 1847, demandant la réforme électorale.

Le Conseil de la Drôme, en 1838, croit devoir, au terme de ses travaux, « exprimer la vive satisfaction que lui fait éprouver l'événement qui garantit de plus en plus la perpétuité de la dynastie fondée par la Révolution de juillet » (3). Et, à la mort du duc d'Orléans, les adresses de sympathie arrivent de toutes parts : la presque unanimité des assemblées envoient au chef de l'Etat l'hommage de leurs condoléances.

1. Se référer au volume des procès-verbaux. Ain, 1841 et de même pour toutes les délibérations mentionnées au cours dè cette étude.

2. Herman. *Traité d'administration départementale*, 1855, I, 96.

3. « Le pays se complait dans la pensée que le jeune prince, élevé à l'ombre du trône constitutionnel, dans la foi politique de son auguste famille, assurera un jour, lui aussi, le bonheur et la gloire de la France, en se montrant le fidèle et loyal gardien des libertés publiques ».

Enfin il n'est pas jusqu'à la question de l'instruction qui n'attire l'attention de certains Conseils, et celui du Nord insiste en 1843 pour que le projet de loi sur la liberté d'enseignement, annoncé par l'article 69 de la Charte, soit présenté aux Chambres au cours de la session prochaine.

Dans un autre ordre d'idées, les Conseils généraux trahissaient le sentiment de leur force grandissante : ils apportaient dans l'administration départementale un esprit de contrôle et de décision qui peut même étonner pour l'époque. L'un d'entre eux, par deux délibérations successives, blâme la façon d'agir du préfet et demande son déplacement, « estimant, dit-il, que la direction des intérêts du département doit être confiée à d'autres mains ». Un autre, par un vote analogue, émit un blâme à l'ingénieur en chef des ponts et chaussées et pria également l'autorité supérieure de lui désigner un successeur (1).

SECTION II

DE 1848 A LA FIN DU SECOND EMPIRE

Avec 1848 c'est le suffrage universel qui fait son apparition pour l'élection des conseillers généraux comme pour celle des autres catégories de représentants. Il est naturel qu'il amène à sa suite une recru-

1. Herman. *Traité d'administration départementale*, 1855, I, 97.

descence d'énergie chez ceux qui, grâce à lui, vont puiser leur autorité au sein même du peuple. On le vit bientôt.

L'assemblée des Hautes-Alpes vote une adresse de reconnaissance au général Cavaignac « pour sa noble conduite depuis qu'il a été chargé du pouvoir exécutif, et surtout dans les cruelles circonstances où il sauva la France de l'anarchie, sans abdiquer les principes de modération et d'humanité d'un républicain ».

Celle des Bouches-du-Rhône demande que la loi organique étende aux grandes communes l'élection des maires et des adjoints, et réclame l'inamovibilité de la magistrature.

Celle de la Drôme envoie au président du conseil des ministres son adhésion à une république sage, éloignée des excès, et émet le vœu que la Constitution consacre le principe de l'élection du président de la République au suffrage universel et direct.

Et je ne cite que des exemples. Beaucoup de Conseils généraux se préoccupent ainsi de politique et donnent leur avis sur les principales questions qui agitent l'opinion. En outre un très grand nombre d'entre eux chargent certains de leurs membres de les convoquer au cas de dissolution de l'assemblée ou d'une émeute mettant le gouvernement en péril. C'était le germe de la loi future de 1872 dite loi Tréveneuc.

Le mouvement révolutionnaire qui, plaçant au premier rang les soucis politiques et démocratisant

le pouvoir, avait engagé si brusquement les Conseils généraux sur un terrain jusqu'alors à peu près inexploré, ne s'arrêta pas au lendemain du 10 décembre. D'ailleurs des agitateurs prirent soin de soulever les Conseils en faveur de la révision de la Constitution, afin de déterminer un courant hostile aux républicains et de faire le jeu du président Louis-Napoléon.

Cette campagne fut couronnée de succès. Dans plusieurs départements, les représentants délégués au Conseil général, estimant que le gouvernement manquait de stabilité, se prononcèrent pour la révision, la plupart du temps sans en fixer d'avance les points, quelquefois en insistant sur la nécessité de confier des pouvoirs durables au chef de l'Etat.

Un Conseil cependant s'éleva avec véhémence contre ces délibérations. Il déclara que les grands pouvoirs de l'Etat ne devaient se prêter à aucune révision en dehors des formes légales, et exprima le vœu formel que tous les Français s'associent à ce sentiment (1).

Bref, en août 1850, la question fut posée par le gouvernement lui-même; ce furent les préfets qui transmirent aux Conseils le questionnaire sur la révision. Les deux tiers adoptèrent la formule favorable; une vingtaine refusèrent d'y adhérer; le reste s'abstint. Certains d'entre eux se préoccupaient en outre de l'état de siège et en demandaient la sup-

1. Hautes-Alpes, août 1849.

pression, ou bien réclamaient l'extension du suffrage, que la loi électorale du 31 mai était venue restreindre.

En 1851, le mouvement recommence. D'un bout à l'autre de la France, les assemblées départementales soulèvent de nouveau la question de la révision et celle de la loi électorale. Parfois quelques membres réclament l'ordre du jour pur et simple, mais leur démonstration demeure vaine.

Il arrive cependant que le Conseil décide, dans un but de conciliation, de ne plus s'occuper de questions politiques au cours de la session (1). Mais c'est l'exception. La grande majorité des assemblées cède aux injonctions préfectorales et vote pour la révision. Le 2 décembre ne tarda pas à sanctionner ce vote, et M. Marcel Barthe n'était peut-être pas très éloigné de la vérité quand il déclarait à la tribune de l'Assemblée nationale en 1871 que les Conseils généraux, par leurs vœux hostiles à la Constitution émis en 1851, s'étaient rendus complices du coup d'Etat (2).

Après les remerciements enthousiastes dont presque tous les corps locaux saluèrent le nouveau régime, après la glorification unanime de l'acte qui lui avait donné naissance et qui était qualifié d' « acte sauveur », d' « acte patriotique et courageux », de « service éminent rendu au pays », etc.,

1. Drôme, 1851, proposition Magnan.
2. *Journal officiel,* 4 août 1871, page 2437.

il y eut une accalmie. Ou plutôt il y eut une prise de possession de ces corps locaux par le pouvoir impérial; et, au lendemain du coup d'Etat que ces assemblées, en majorité conservatrices, purent applaudir avec sincérité comme la victoire de l'ordre sur la révolution et l'anarchie, un silence momentané se fit, né du soulagement que l'on éprouve toujours à passer d'un état de guerre intérieure et de dures épreuves à un état de calme relatif.

Pendant ce temps, le gouvernement travaillait à former les différents corps de l'Etat à son image, à en faire des auxiliaires à sa complète dévotion. Par un labeur incessant de favoritisme destiné à lui gagner des adhérents, et de pression officielle employée à conquérir des sièges que l'opposition des électeurs refusait de consacrer à l'Empire, le régime du 2 décembre faisait siennes les assemblées départementales et s'ingéniait à supprimer les courants hostiles en en supprimant les organes.

Aussi n'est-ce plus désormais, jusqu'à 1867 environ, qu'un accord harmonieux d'adresses laudatives et souvent dithyrambiques. En 1853, ce sont des félicitations à l'occasion du mariage de l'Empereur. En 1859, c'est l'enthousiasme provoqué par la nouvelle des victoires d'Italie. En 1860, c'est la note plus discrète sur la réunion de la Savoie et de Nice. En 1861, on remercie le gouvernement d'avoir négocié les traités libre-échangistes. En 1862, on lui exprime la gratitude du pays à propos de la construction des chemins de fer. En 1866, on célèbre

avec attendrissement le dévouement de l'Impératrice Eugénie au chevet des cholériques de Paris et d'Amiens. Jamais une note discordante; jamais un blâme pour les mesures gouvernementales; jamais une allusion même voilée aux événements du Mexique. Les Conseils généraux ne sont plus les organes du pays; ils sont devenus les instruments dévoués de l'Empire.

Il faut toute la force du mécontentement qui se fait jour à travers les masses pour dresser enfin, dans le sein de quelques assemblées, contre la majorité bonapartiste et toujours satisfaite, un ou deux champions d'une opposition jusqu'alors muselée. En 1867, au milieu du très grand nombre d'adresses votées à l'Empereur pour lui exprimer la reconnaissance des campagnes en présence de l'extension par lui donnée aux voies vicinales de communication, on relève déjà quelques indices de rébellion.

On les sent surtout chez les membres du Conseil général du Rhône, et cela remonte à deux ou trois années. La question des franchises municipales de Lyon en est la cause première. Chaque année, la ville de Lyon, amputée de ses droits de représentation municipale, proteste par l'organe de ses conseillers d'arrondissement, contre cet état de choses persistant et que rien ne justifie plus. Le Conseil général, au début, ne veut pas entendre parler d'une pareille prétention. Nous sommes en 1863. En 1864, il ajourne de nouveau l'émission du vœu,

mais il reconnaît cependant qu'il ne se croit pas le droit de contester d'une manière absolue la vérité de la théorie sur laquelle s'appuie le Conseil d'arrondissement. En 1865, il renouvelle purement et simplement sa délibération de l'année précédente. En 1866, il transige : il lui semble que le vœu ne peut être appuyé que s'il s'agit pour la ville de Lyon de donner le droit de vote à la population municipale seule, avec des conditions de domicile déterminées. Toute cette évolution lente, graduelle, pour arriver en 1869 à constater les promesses du gouvernement en ce qui touche la réforme demandée. C'est l'enregistrement de la victoire.

Dans la plupart des autres départements, le mouvement de l'opposition, moins précoce, n'en était pas moins marqué. En 1867 et 1868, les mécontents se groupent et se concertent pour le combat. En 1869, ils se lancent à l'assaut de la forteresse vermoulue, qui ne tardera pas du reste à s'écrouler.

La délibération-type des prétentions libérales a été fournie par le Conseil de la Sarthe qui réclame les réformes suivantes :

1° Le mode de nomination des maires le plus propre à assurer l'indépendance communale ;

2° La fixation des circonscriptions électorales par une loi rendue sur l'avis préalable des Conseils généraux ;

3° La modification de l'article 75 de la Constitution de l'an VIII ;

4° La révision de la loi sur la presse au point de vue des juridictions ;

5° La prompte disparition de la candidature officielle.

Ce sont ces desiderata que soutiennent, en tout ou en partie, les assemblées de Seine-et-Marne, du Nord, de la Gironde, des Alpes-maritimes, etc... Dans la majorité des Conseils, l'opposition a cependant pénétré dans de si faibles proportions qu'elle est impuissante à empêcher le vote de la question préalable sollicité par le préfet. N'importe ! si le vote n'est pas acquis, l'idée est lancée : on sent que la nation aspire à un régime complètement libéral.

A d'autres points de vue encore, des protestations s'élèvent. C'est ainsi, par exemple, que le Conseil général du Gard adopte à une forte majorité un vœu réclamant l'abrogation du décret du 1er mars 1852 sur la mise à la retraite des magistrats par limite d'âge, par les motifs « que les résultats obtenus depuis cette époque ont été tout différents de ceux qu'on pouvait se promettre pour la bonne distribution de la justice, et que le principe de l'inamovibilité de la magistrature se trouvait atteint par la fixation d'une époque fatale où tout magistrat est condamné à quitter son siège, quelles que soient encore sa force, son intelligence et son expérience ».

Vainement, devant cette universelle levée de boucliers, verra-t-on se dresser quelques courtisans

quand même. Vainement le Conseil général du Calvados enverra-t-il à l'Empereur une adresse ampoulée pour le féliciter et le remercier d'être entré dans la voie libérale (1). C'en est fait désormais du gouvernement impérial.

Si les Conseils généraux n'ont pas joué le premier rôle, comme en 1850 et en 1851, dans l'évolution politique, ils y ont en tous cas contribué pour une grande part, en exprimant à la face du gouvernement les aspirations du peuple à la liberté. La leçon était bonne, et elle fut entendue. Mais il était trop tard pour arrêter le flot montant de l'opposition. Les évènements de 1870 vinrent encore précipiter la chute.

1. « Sire, vous donnez au monde un magnifique exemple : celui d'un souverain qui librement associe le pays à son gouvernement et lui remet la direction de ses destinées.

« Confiants dans la voie franchement libérale où vous êtes entré et dans les principes des hommes que vous avez appelés à vos conseils, certains d'être les interprètes fidèles des populations que nous avons l'honneur de représenter, nous sommes heureux d'apporter à votre personne et à votre gouvernement l'assurance d'un concours ferme et actif.

« Persistez, Sire, avec une inébranlable fermeté, et vous conduirez la France à ce qui fut toujours le but de ses efforts : l'établissement d'un gouvernement basé sur l'union sincère de l'ordre et de la liberté » (mars 1870).

SECTION III

DE 1870 A NOS JOURS

Une fois disparu le régime autoritaire, les assemblées départementales, d'ailleurs renouvelées par de nouvelles élections, s'occupèrent, à l'égal du Gouvernement provisoire et de l'Assemblée nationale, des réformes nécessaires. Aucun domaine ne leur demeura complètement étranger.

Au regard de l'instruction publique, émues par l'idée alors incontestée que l'Allemagne devait son succès à ses maîtres d'écoles, la très grosse majorité d'entre elles réclame l'instruction primaire obligatoire (1). Presque toutes soulèvent aussi la question de la gratuité; mais sur la réponse à faire l'accord est moins unanime : quelques Conseils s'abstiennent de faire connaître leur opinion ; ceux de l'Aube et de la Charente se prononcent nettement contre ce principe. Enfin ceux des Bouches-du-Rhône, du Rhône, de Saône-et-Loire, du Var et du Vaucluse voudraient en outre la laïcité de l'enseignement ; leur voix se perd dans l'ensemble des vœux très généralement favorables à la liberté.

1. Trois seulement s'opposent à l'obligation (Charente, Landes, Pas-de-Calais). Encore cette dernière assemblée voudrait-elle une obligation exclusivement morale.

Parallèlement aux lacunes de l'instruction primaire, la guerre franco-allemande a mis en lumière les défauts de notre organisation militaire. Il faut y remédier par l'introduction du service personnel et obligatoire. Les Conseils généraux ne sauraient rester étrangers à ce courant d'idées, et, bien au contraire, ils l'appuient de toute leur autorité. Ici pas la moindre discordance. C'est tout au plus si, sur quelques points, une majorité anticléricale ou foncièrement religieuse greffe sur le principe fondamental des détails d'application comme la dispense des ecclésiastiques : la Loire-Inférieure, la Vendée ne comprennent pas le système sans cette réserve ; le Vaucluse, la Seine ne comprennent pas l'égalité avec une pareille dérogation.

Sur la matière des cultes, d'autres Conseils sont d'ailleurs intervenus, en prenant la question de plus haut, et ont réclamé purement et simplement la séparation des Eglises et de l'Etat et la suppression du budjet des cultes (1).

La réforme financière arrête d'une manière plus générale l'attention des corps locaux. Le remaniement de l'impôt mobilier est nécessaire ; comment y sera-t-il procédé? On préconise alors l'adoption de l'impôt sur le revenu, proportionnel ou progressif. Un grand nombre de Conseils se montrent disposés à accepter cette innovation, mais ils se partagent sur la controverse de la progressivité ou de la propor-

1. Allier et Rhône.

tionnalité du nouvel impôt. Sur une vingtaine qui envisagent la question, l'Eure-et-Loir et l'Hérault se prononcent seuls pour l'impôt progressif.

Au point de vue électoral il y a aussi beaucoup à faire. L'avènement d'un état de choses basé sur le suffrage universel libre et sincère exige que des précautions soient prises pour sauvegarder cette liberté et cette sincérité. Ne serait-il pas bon qu'une loi déterminât les conditions du suffrage universel et rendît le vote secret? C'est l'avis du Conseil général de la Loire-Inférieure. Ne conviendrait-il pas de remédier à l'indifférence des électeurs par l'établissement du vote obligatoire? Les Conseils de Meurthe-et-Moselle, des Deux-Sèvres, de Seine-et-Marne et de la Vendée pensent ainsi. Enfin celui de la Vendée voudrait en outre que le scrutin de liste fût remplacé par un scrutin uninominal dans des circonscriptions déterminées par le Conseil général du département.

L'Empire avait assuré le triomphe de la politique libre-échangiste. C'est même, d'après beaucoup, le meilleur souvenir que l'on ait conservé de lui. Il importe que le nouveau gouvernement sauvegarde les avantages des traités de commerce négociés dans cet esprit et s'inspire des mêmes idées dans les pourparlers qu'il peut être appelé à conduire lui-même. Une douzaine d'assemblées départementales tiennent à le lui rappeler. Un nombre à peu près égal voudrait aussi que les élections consulaires fussent réorganisées sur la base du suffrage universel.

Telles sont les grandes questions qui attirent l'attention des Conseils généraux en 1871. Mais, à côté de ces préoccupations de premier plan, dont l'importance se manifeste par la simultanéité avec laquelle elles se présentent aux yeux de la plupart des Conseils, il en est d'autres, et elles sont nombreuses, auxquelles songent seulement quelques rares assemblées.

Par exemple celle de l'ivresse et de l'ouverture des cabarets. On a fait une question politique de l'abrogation du décret de 1851 qui soumet l'ouverture des débits de boissons à une autorisation administrative. L'Allier et l'Ardèche réclament avec insistance cette abrogation ; le Finistère, la Loire-Inférieure, la Vendée soutiennent au contraire le décret de 1851 ; tandis que deux ou trois autres départements se préoccupent seulement d'enrayer les progrès de l'alcoolisme.

C'est en outre le département de l'Ain qui voudrait obtenir la suppression de la tutelle administrative des communes. C'est le Vaucluse qui sollicite l'élection des maires et adjoints dans toutes les municipalités. C'est le Rhône, la Haute-Vienne qui demandent la levée de l'état de siège sur leur territoire respectif. C'est le Saône-et-Loire qui exige la poursuite des criminels de la Commune, tout en réservant une grande indulgence à ceux qui se sont laissé entraîner par faiblesse ou ignorance. C'est l'Hérault qui s'indigne que les princes de la famille d'Orléans aient été nommés dans l'armée et la

marine françaises et réclame l'abrogation immédiate des décrets rendus à cet effet.

On rencontre encore des vœux demandant l'amnistie pour les délits de la Commune (1), l'élection d'une Constituante (1), la grâce du sous-intendant Brissy, de Crémieux et de ses complices condamnés pour leurs actes révolutionnaires pendant la commune de Marseille (2). Le conseil d'Eure-et-Loir envoie à Thiers une adresse de remerciements pour sa sagesse et son patriotisme qui lui ont permis de faire rentrer la France dans l'ordre et dans la légalité. Enfin le Conseil général de la Drôme, examinant la conduite de Louis-Napoléon Bonaparte au 2 décembre, émet le vœu que des poursuites soient dirigées contre lui et contre ses complices; les considérants du vœu sont un long réquisitoire à l'adresse du régime défunt et de ses chefs. Les assemblées du Rhône, des Bouches-du-Rhône et de l'Hérault suivent l'exemple qui leur est ainsi donné et réclament à leur tour la condamnation des « criminels de 1851 ».

C'en était fait désormais. Jamais plus les Conseils généraux ne se lasseront de proclamer les desiderata de l'opinion publique; jamais plus ils ne se cantonneront dans les intérêts purement locaux que la loi les charge de défendre. Sans négliger leur tâche légale, ils porteront les regards plus loin; ils embrasseront d'un coup d'œil la France elle-même,

1. Rhône et Hérault.
2. Bouches-du-Rhône.

dans son ensemble, et, interprètes des masses populaires qui s'intéressent de jour en jour davantage aux questions fondamentales dont l'assemblage constitue la politique générale, ils étudieront ces questions et feront connaître l'avis autorisé de leurs majorités.

Et d'abord, en 1872, l'organisation nouvelle n'est pas achevée. On vit dans le provisoire, et c'est le moment de faire aboutir les réformes réclamées par le pays. La continuation de l'œuvre de 1871 s'impose. Aussi voit-on les assemblées départementales renouveler la plupart des vœux émis par elles au cours des sessions précédentes et qui n'avaient pas encore reçu satisfaction.

Le Loir-et-Cher insiste sur les avantages du concours pour l'avancement dans la magistrature. Le Vaucluse, fort épris des libertés communales, ne voudrait pas que les maires pussent être révoqués sans l'avis de la commission départementale. Et le Cher appuie ces réclamations en se prononçant pour l'élection des maires et adjoints dans toutes les communes, tandis que les Côtes-du-Nord réclament pour les commissions permanentes le droit de nommer leur président.

Puis c'est la question des cabarets, de l'alcoolisme et du décret de 1851, c'est l'impôt sur le revenu, c'est plus encore le service militaire, personnel et obligatoire, la gratuité et l'obligation de l'instruction primaire avec les mêmes réserves qu'en 1871 de la part des mêmes départements.

D'une façon générale, on s'est abstenu de délibérer sur des matières de politique pure. L'Hérault, saisi de plusieurs propositions tendant à la dissolution de l'Assemblée, à l'amnistie, à l'épuration des fonctionnaires, s'est rangé à l'avis de sa commission qui proposait l'ordre du jour. Le Rhône a décidé de ne pas statuer pour l'instant sur des vœux analogues. Seul, le Var a passé outre à l'opposition du préfet et réclamé successivement la proclamation de la République, la libération du territoire, l'amnistie, la levée de l'état de siège à Paris, Lyon et Marseille, et la vérité sur la reddition de Metz.

Dans le courant de 1872, la loi militaire rendant le service personnel et obligatoire a été votée. Voilà donc une préoccupation qui tombe faute d'objet. Mais les autres réformes sont demeurées en suspens. Les sessions de 1873, 1874 et 1875 fournissent l'occasion de plaider les mêmes causes, avec opiniâtreté, dans l'espoir d'obtenir enfin les solutions réclamées.

On rappelle instamment que l'instruction primaire n'est devenue ni obligatoire ni gratuite, et que cependant la question est de la plus haute importance, — que le décret de 1851 sur les débits de boissons n'est pas abrogé (1) et que l'alcoolisme fait des progrès incessants et funestes, — que le suffrage universel n'a pas encore fait son entrée

1. Voir notamment Rhône, novembre 1874.

dans les élections consulaires, — que le libre-échange est indispensable au développement du commerce français, — que l'impôt sur le revenu comblerait les désirs de la très grande majorité du pays. Quelques Conseils soulèvent même l'hypothèse d'un impôt sur le capital. D'autres commencent la lutte contre le monopole de fabrication de la dynamite, ou se prononcent sur la liberté de l'enseignement supérieur. Enfin, l'organisation des pouvoirs communaux et le mode de nomination des maires, retiennent, en 1874, l'attention de plusieurs Conseils et sont le point de départ d'un certain nombre d'incidents politiques (1).

Il faut noter en outre le fait que certaines assemblées, désireuses de rendre la loi Trèveneuc applicable dans les circonstances par elle prévues, avaient proposé en 1873 d'inscrire dans leurs budgets un crédit afférent à cette possibilité. Presque partout, le préfet prétendit que la prévision d'un coup d'Etat équivalait à une injure au gouvernement et posa la question préalable. Mais cette opinion prévalut rarement et le crédit fut très généralement adopté (2).

On peut être étonné au premier abord de ne rencontrer aucune protestation des Conseils généraux contre les événements du 24 mai 1873. Cette abstention s'explique cependant d'une façon très satis-

1. Ain, Aisne, Ardèche, Gard, Hérault, Isère, Rhône, Seine, Var, etc....

2. Par exemple Dordogne, Drôme, Gard, Hérault.

faisante si l'on réfléchit à la discipline remarquable qu'observait le parti républicain à cette époque. Après le renversement de Thiers et son remplacement par le maréchal de Mac-Mahon, amenant avec lui un ministère de Broglie, la politique du nouveau gouvernement s'annonça comme une politique de combat. Il y eut une véritable hécatombe de fonctionnaires, pour ne pas dire un renouvellement complet du personnel, et la presse fut momentanément muselée grâce à la suppression administrative pure et simple que permettait le maintien de l'état de siège dans les villes principales. Thiers pensa que la meilleure attitude pour les républicains était de s'abstenir de toute manifestation qui aurait pu fournir aux gouvernants un prétexte de répression, et ce conseil fut suivi à la lettre : dans les assemblées départementales, comme ailleurs, ce fut le complot du silence.

En 1877, au lendemain du 16 mai, il en sera tout autrement. L'année 1876 s'était écoulée sans bruit, sans mouvement violent de l'opinion. On possédait une Constitution, ces pénibles lois de 1875 votées au milieu du découragement de l'Assemblée, et on en faisait, avec calme, l'expérience. Les sessions des Conseils généraux furent consacrées à l'expédition des affaires locales et à l'émission de quelques vœux sur des matières depuis longtemps à l'ordre du jour, et en particulier sur les cabarets et sur l'instruction primaire. Un seul mouvement d'idées d'origine récente s'était fait jour et avait recueilli

l'approbation de quelques Conseils; c'était le fruit de la propagande faite par la société des amis de la paix en faveur de l'arbitrage international (1).

Mais les événements politiques vinrent tirer les assemblées de leur apparente torpeur. Brusquement, le 16 mai 1877, le maréchal de Mac-Mahon avait remercié le ministère Jules Simon, qui gouvernait en s'appuyant sur les républicains modérés, et l'avait remplacé par un nouveau cabinet de Broglie, chargé de ramener en France l' « ordre moral ». La dissolution de la Chambre fut décidée presque aussitôt, et plus tard les élections départementales, qui devaient avoir lieu légalement sur tout le territoire pour la moitié des sièges, furent ajournées. Ce dernier acte servit de prétexte aux Conseils généraux pour marquer leur hostilité au « Gouvernement de l'ordre moral ». Un grand nombre de protestations, déposées par les membres républicains, furent, suivant les opinions politiques de la majorité, adoptées par l'Assemblée elle-même ou repoussées par la question préalable, en faveur de laquelle se prononçait énergiquement le représentant du pouvoir (2).

Cela n'empêchait pas d'ailleurs l'examen des questions qui, pour être moins actuellement politiques, n'en n'avaient pas cependant une moindre

1. Cantal, Creuse, Côte-d'Or, Loir-et-Cher, Meurthe-et-Moselle, Oise, Saône-et-Loire.

2. Voir, parmi les plus caractéristiques, la séance d'ouverture du Conseil général de l'Ain (session d'août 1877).

portée. On s'inquiète toujours de l'impôt sur le revenu, de l'instruction primaire, du suffrage consulaire et des débits de boissons. On s'occupe en outre de la réduction du service militaire à une durée de trois années et du monopole de la fabrication des allumettes. Se plaçant à un tout autre point de vue, le Conseil du Loir-et-Cher renouvelle son vœu en faveur de l'arbitrage international, et celui du Doubs se range parmi les adeptes de la foi nouvelle. Enfin il convient de remarquer l'âpreté avec laquelle les assemblées de l'Allier, de la Haute-Loire et du Rhône s'élèvent contre la loi de juillet 1875 qui leur a enlevé le droit de vérifier les pouvoirs de leurs membres, et les scrupules de l'assemblée du Rhône qui réclame la délimitation précise entre les questions politiques, qu'il lui est interdit de discuter, et les questions économiques et d'administration générale, dont le domaine lui demeure pleinement accessible.

Le calme relatif de 1878 ne permet pas aux Conseils une œuvre considérable en ce qui touche les intérêts généraux du pays. Le parti républicain victorieux s'organise lentement et sans bruit. Le parti conservateur espère encore retrouver sa majorité disparue et attend sans impatience le renouvellement partiel du Sénat qui doit avoir lieu en 1879. Aussi ne faut-il pas s'étonner de ne relever dans les procès-verbaux des assemblées départementales que des vœux essentiellement locaux et quelques délibérations sur des sujets depuis longtemps à

l'ordre du jour. Inutile d'en dresser une énumération fastidieuse qui reproduirait presque article par article ce qui a été indiqué plus haut. Qu'il suffise de noter que le libre-échange et l'instruction primaire retiennent le plus souvent l'attention des Conseils.

En fait de politique pure, il n'y a que des manifestations isolées, et très rares. Le Conseil général du Rhône réclame une amnistie pour les crimes et délits politiques. Celui de l'Isère demande la disparition immédiate des emblèmes de l'Empire qui figurent sur les monuments publics de Grenoble et de l'épithète *impériale* qui subsiste sur les casernes de gendarmerie. Et celui de la Seine estime que les noms des auteurs et des complices du crime du 2 décembre devraient être effacés des plaques dénominatives des voies publiques : en effet « le gouvernement comprendra que le département de la Seine et la ville de Paris ne peuvent, au moment où va s'ouvrir l'exposition, présenter au regard des étrangers, comme l'objet de leurs hommages publics, les noms qui viennent d'être cités » (1).

Cependant le ministère Waddington, par l'organe de son ministre de l'instruction publique, Jules Ferry, préparait et déposait des projets de lois sur l'enseignement supérieur, et, dans ces projets, figurait un article 7, devenu célèbre, par lequel il était fait défense aux congrégations non autorisées

1. Seine (janvier-février 1878).

de donner en France l'enseignement. Ce fut le signal d'une mêlée générale. La question de l'enseignement était à juste titre une question de grave préoccupation pour les législateurs et en même temps pour tous les esprits qui s'occupaient de la direction politique du pays. J'ai fait allusion, dans les premières pages de cette étude, à l'importance capitale que présente l'instruction du peuple dans un gouvernement de jour en jour plus démocratisé. Les républicains avaient bien compris que le vote de ces projets Ferry était pour eux la meilleure arme de combat ; et les conservateurs luttaient avec tout ce qui leur restait d'énergie et de forces disponibles pour leur faire échec. De là une ardente polémique de presse, un mouvement puissant d'intérêt dans toutes les classes de la société, l'envoi de pétitions et d'adresses de tous les points du territoire pour exhorter le Parlement à se prononcer en faveur des lois proposées ou contre elles.

Avant la première session des Conseils généraux, la Chambre des députés venait de sanctionner par son vote le fameux article 7 et, avec lui, l'ensemble du projet. Le Sénat devenait l'arbitre de la situation. Allait-il, lui aussi, fournir son appui à la poussée populaire et lancer le gouvernement dans l'ornière démocratique ? Les conservateurs démoralisés commençaient à le redouter. Ne protégerait-il pas au contraire les vieilles traditions religieuses et ne s'affirmerait-il pas une fois encore comme le gardien opiniâtre d'un passé agonisant et comme l'obs-

tacle suranné mais résolu aux velléités de progrès et d'émancipation intellectuelles ? — Les Conseils généraux pensèrent que leur devoir était impérieusement tracé ; que, dans des conjonctures aussi sérieuses, il importait de peser de toute leur autorité sur les pouvoirs publics et de faire entendre, par leur intermédiaire, l'opinion de leurs commettants.

Sans avoir porté mes recherches, au point de vue de la statistique pure, sur la question de savoir si toutes les assemblées départementales ont examiné des vœux favorables ou hostiles aux projets Ferry, je crois pouvoir affirmer, par la multiplicité des exemples que j'ai sous les yeux, qu'aucune d'entre elles ne s'en est complètement désintéressée. A vrai dire, un certain nombre, en minorité cependant, ont préféré s'abstenir d'entrer dans une discussion où elles craignaient de voir intervenir des incidents peut-être regrettables par la violence des opinions surexcitées, et elles ont voté la question préalable en se retranchant derrière le texte de l'article 51, § 3, qui interdit les vœux politiques. Les autres, moins soucieuses de la légalité ou l'interprétant d'une façon plus large, ont discuté et voté des ordres du jour qui prenaient nettement parti dans la controverse. Il serait puéril de vouloir les citer, d'abord parce que ce serait s'astreindre à une longue énumération absolument oiseuse, et parce que d'ailleurs, nous bornant ici à envisager la part prise par les Conseils généraux aux grands problè-

mes parlementaires, il importe très peu de pénétrer jusqu'aux moindres détails.

Les sessions d'avril et d'août furent dominées par cette grosse question. Et, soit qu'il eût été influencé par la majorité protestataire des vœux émis, soit qu'il eût toujours pensé que l'article 7 consacrerait la victoire d'un mouvement par trop radical, le Sénat rejeta cet article 7.

Ce fut un soulagement pour tous ceux qui avaient appuyé les ordres du jour hostiles, ordres du jour dont la plupart étaient conçus dans une forme qui dénote bien l'état d'esprit de leurs partisans. La formule généralement adoptée demandait en effet : « qu'aucune atteinte ne soit portée aux droits des pères de famille et à la liberté d'enseignement ». C'est le cri des consciences blessées dans leurs convictions religieuses, persuadées qu'elles sont de l'odieuse tyrannie du gouvernement.

Avec des sentiments de ce genre, on peut s'expliquer quelle indignation soulevèrent dans le pays les décrets du 29 mars 1880 prononçant la dissolution des congrégations religieuses non autorisées. Cette fois il semblait bien que la discussion fût prohibée par la loi de 1871, puisqu'il s'agissait de flétrir un acte du ministère. Et pourtant il est très rare que la question préalable ait été adoptée. Les passions sont surexcitées, et le fait contesté est gros de conséquences. Les républicains adressent à Jules Ferry leurs félicitations enthousiastes et célèbrent la défaite de l'esprit clérical. Les opposants renouvel-

lent avec âpreté les protestations qu'ils avaient fait entendre autrefois à titre de conseil : ils en forcent les termes ; ils en accroissent la portée ; ils en attisent la violence : c'est une crise ardente de désespoir et de dépit.

A la session d'août, pour être moins fougueuse, la minorité reste cependant hostile et manifeste encore sa rancune. Toutefois on sent que la colère a eu le temps de se calmer et que renaît la tranquillité des esprits. D'ailleurs un fait très caractéristique met cet apaisement en évidence.

En 1879 et en avril 1880, trop préoccupés des seuls événements religieux et scolaires, les Conseils généraux avaient négligé toutes les matières auxquelles autrefois ils accordaient des soins constants. C'est à peine si l'un avait cru devoir proposer l'épuration du personnel administratif (1), un autre l'épuration du personnel des bureaux de ministère, l'adoption du scrutin de liste et l'amnistie (2), un troisième la liberté d'association sauf pour les congrégations religieuses (3).

En août 1880, bien au contraire, les assemblées départementales reviennent à leurs traditions et font connaître leur opinion sur le rachat des chemins de fer, qu'elles condamnent à la presque unanimité — sur le service de trois ans réclamé par elles avec instance — sur le projet de représentation

1. Var (avril 1879).
2. Rhône (avril et août 1879).
3. Seine (mai 1879).

cantonale nouvelle, en faveur duquel elles montrent peu d'engouement (il s'agit d'accorder au canton une représentation proportionnelle à la population) — sur l'instruction primaire, laïque, obligatoire et gratuite — enfin sur le stage scolaire que quelques assemblées commencent à prôner. Et tous ces vœux sans préjudice des délibérations isolées réclamant la suppression du budget des cultes (1), la suspension de l'inamovibilité de la magistrature (2) ou son maintien (3), ou bien encore l'attribution d'indemnités aux victimes du 2 décembre (4).

Mais la réforme scolaire demeura l'objet le plus cher aux Conseils généraux. Jusqu'à la loi du 16 juin 1881, ils réclamèrent la gratuité de l'instruction primaire ; jusqu'à celles du 28 mars 1882 et du 30 octobre 1886, l'obligation et la laïcité. Et, lorsque le Parlement eût ainsi réalisé ce que les républicains demandaient après la chute de l'Empire, ceux d'entre les Conseils qui possédaient encore une majorité conservatrice ne laissèrent passer aucune occasion de critiquer les lois scolaires de la République et d'en solliciter l'abrogation.

Dans les Côtes-du-Nord, le rapport annuel de M. Haugoumar des Portes sur l'instruction primaire dans le département est toujours un panégyrique de l'enseignement religieux et une virulente diatribe

1. Rhône (août 1880).
2. Loir-et-Cher et Var (août 1880).
3. Côtes-du-Nord (août 1880).
4. Bouches-du-Rhône et Var (août 1880).

contre les lois sectaires ; cela se termine régulièrement par des réserves du préfet et par l'adoption du rapport à une très grosse majorité.

Dans la Loire-Inférieure, il n'est pas d'année, on pourrait dire pas de session, où ne soit voté un ordre du jour protestant, au nom de la liberté de conscience contre la laïcité de l'instruction.

Le Maine-et-Loire a blâmé avec la dernière énergie la « scélératesse » du Parlement qui a donné au pays la nouvelle organisation primaire, mais, à partir de 1887, estimant sans doute la partie perdue, il a cessé de faire entendre ses doléances.

Le Conseil du Morbihan a employé tous les moyens pour manifester son indignation ou bien pour influencer les adversaires et les ramener à plus d'égards pour la religion ; il a voté des protestations acerbes, par lesquelles il flétrissait la « loi de malheur », et aussi des délibérations modérées dans la forme qui exprimaient le désir de voir apporter aux lois de 1882 et 1886 quelques modifications libérales.

Celui de la Vendée, fidèle jusqu'au bout à ses croyances, renouvelle presque chaque année un vœu devenu de style pour demander l'abrogation des lois scolaires.

Enfin quelques autres départements, mais très rares, ont voté parfois des motions dans le même sens, tandis que d'autres, également peu nombreux, sollicitaient le gouvernement d'appliquer résolument

les lois nouvelles et de réaliser le plus rapidement possible la laïcisation complète.

Nous retrouverons d'ailleurs, à une date toute récente, toujours à propos de l'enseignement primaire, un mouvement analogue à celui de 1880 et des manifestations aussi violentes. L'importance même de ce courant m'oblige à en renvoyer l'examen à sa date, c'est-à-dire au terme même de cet exposé historique.

Pendant les années 1881 et 1882, quatre ministères se succèdent aux affaires, respectivement présidés par Jules Ferry, Gambetta, Freycinet et Duclerc. Le parti républicain est sorti triomphant des élections législatives de 1881 ; la période est tranquille. Comme lois importantes, exception faite pour les lois scolaires dont je ne reparlerai pas, on n'a guère adopté que la loi sur la presse et la loi rendant les maires électifs dans toutes les communes.

Les Conseils généraux se bornent à examiner comme auparavant l'extension du suffrage universel aux élections consulaires, l'établissement du stage scolaire, la vérification des pouvoirs de leurs propres membres, la représentation cantonale proportionnelle à la population, le monopole de la fabrication des allumettes, la réduction du service militaire, le rachat des chemins de fer, etc. Ils réclament en outre l'abrogation des dispositions légales qui adjoignent les contribuables les plus imposés au Conseil municipal poui certaines décisions financières, et ils

obtiennent gain de cause par la loi du 5 avril 1882.

Et, comme à l'ordinaire, certaines assemblées émettent des vœux, soit en faveur de la suppression du budget des cultes (1), soit pour la réglementation des droits de réunion et d'association (2), soit encore pour l'interdiction rigoureuse du port d'habits religieux autres que ceux du clergé concordataire (3), ou bien pour la révision des indemnités allouées aux victimes de la loi de sûreté générale (4). Il y a cependant un mouvement à noter parmi ces délibérations politiques isolées. Il semble que plusieurs assemblées aient songé simultanément à demander la suspension de l'inamovibilité de la magistrature. On relève en ce sens les vœux des Conseils généraux du Loir-et-Cher, du Var et de l'Hérault. Ce mouvement, qui se prolonge en 1883 et enlève quelques autres adhésions, aboutit à la loi du 30 octobre 1883 suspendant temporairement l'inamovibilité.

Une pareille question ne parvient pas toutefois à absorber l'activité entière des Conseils généraux. Ils obtiennent, grâce à leurs pressantes démarches, l'organisation des élections consulaires sur la base du suffrage universel. Ils s'élèvent contre le cumul des fonctions électives et contre les projets de rachat des chemins de fer. La Seine et les Bouches-du-

1. Rhône (août 1881).
2. Hérault (avril 1881), Rhône (août 1881).
3. Hérault (août 1881).
4. Drôme (août 1882).

Rhône sollicitent l'amnistie des condamnés de Montceau, de Moulins et de Lyon. L'Hérault réclame de nouveau l'épuration du personnel administratif. Le Var tient à la suppression du budget des cultes. Mais surtout un nombre assez respectable de Conseils voient soulever devant eux des projets de révision de la Constitution : la plupart votent à ce sujet la question préalable ; certains, tels que les Bouches-du-Rhône et le Gard, se prononcent en leur faveur.

C'est que l'opposition quand même du Sénat à toutes les réformes fondamentales mises en avant par le parti républicain a excité contre lui la défiance. On redoute de trouver en lui, aux heures décisives, un adversaire intraitable, conservant précieusement les traditions et les idées ultra-modérées, pour ne pas dire réactionnaires. Cela tient à sa composition. La Constitution de 1875, pour être républicaine, fut élaborée par une majorité indécise, en tous cas plutôt conservatrice. A côté de la Chambre des députés issue du suffrage universel, elle avait cru devoir instituer une Chambre haute à l'abri des influences démocratiques trop directes. De là la création des deux catégories de sénateurs, les uns inamovibles et recrutés par le Sénat lui-même, les autres élus par des délégués municipaux. Il y avait donc deux modifications à apporter au système pour lui permettre de suivre les progrès de la politique républicaine, sans toutefois en faire une seconde Chambre des députés : il fallait sup-

primer les inamovibles, et il fallait réformer le Corps électoral en introduisant dans le recrutement des délégués sénatoriaux le principe de représentation proportionnelle à la population.

En avril 1884, ce mouvement prit de l'extension. Un nombre relativement élevé d'assemblées réclamèrent la révision de la Constitution afin de permettre la réorganisation du Sénat. Le 14 août satisfaction leur fut donnée. Cependant l'organisation du Sénat fut seulement déconstitutionnalisée à cette date, et c'est la loi ordinaire du 9 décembre 1884 qui a établi le système aujourd'hui en vigueur. Cela permit au Conseil des Bouches-du-Rhône d'émettre un vœu à la session d'août en faveur du recrutement du Sénat par le suffrage universel.

Pendant que la révision attirait l'attention du ministère Ferry à l'intérieur, nos armées commençaient l'occupation d'un immense empire colonial. Jules Ferry avait su employer son activité et sa clairvoyance à plusieurs fins, et, soucieux d'assurer à la France des débouchés commerciaux et une influence mondiale, il avait entrepris la conquête du Tonkin. Toutefois ses idées étaient âprement discutées, et beaucoup, effrayés des complications possibles, blâmaient le Cabinet d'avoir ainsi engagé le pays dans une expédition à la fois si importante et si dangereuse.

Dès le mois d'août 1884, le Conseil général du Rhône, saisi d'un vœu blâmant le gouvernement, eut à se prononcer sur la question. Un conseiller,

M. Thiers, appuyé par le préfet, réussit à faire voter la clôture. Le Conseil des Bouches-du-Rhône fut moins timoré, et il adopta un ordre du jour ainsi conçu :

« Considérant que, s'il est dans la Constitution un article qui soit accepté par tous les partis et qui donne au pays la garantie la plus précieuse, c'est bien celui en vertu duquel le gouvernement ne peut déclarer la guerre sans consulter la représentation nationale ;

« Considérant que les événements de Chine constituent un véritable état de guerre ;

« Le Conseil général émet le vœu que les Chambres soient convoquées dans le plus bref délai possible, à l'effet de délibérer sur l'action de la France en Extrême-Orient. »

Or, à la veille de la session suivante, sur de faux bruits de désastres subis par les colonnes françaises, le ministère Ferry avait été renversé, et, le 6 avril 1885, un cabinet Brisson, le premier cabinet radical, avait pris sa succession. Le nouveau président du Conseil, rassuré par de récents télégrammes qui représentaient la situation comme très favorable, annonça presque aussitôt son intention de continuer l'œuvre de Ferry et d'achever l'occupation du Tonkin.

La politique coloniale comptait cependant dans le pays des adversaires irréductibles et, malgré les nouvelles rassurantes qui nous parvenaient journellement du théâtre des hostilités, certaines assemblées

continuèrent à protester contre ce qu'elles appelaient une coupable aventure Le même Conseil général des Bouches du-Rhône, qui était intervenu dès le principe, adopte encore un ordre du jour de blâme au ministère « qui a violé la Constitution par sa politique néfaste et criminelle et qui doit subir devant le pays et la justice toute la responsabilité de ses actes coupables ». Il donne ensuite son adhésion à un vœu invitant le Parlement à voter sans délai une loi de procédure pour la mise en accusation des ministres. Et si, par ailleurs, le Nord, le Vaucluse, le Tarn-et-Garonne, le Doubs, ont rejeté des vœux analogues par la question préalable, le Gers au contraire demande énergiquement l'évacuation du Tonkin et la fin de la guerre, la Seine proteste contre les agissements du ministère et réclame l'évacuation immédiate, l'Hérault invite la Chambre à voter la proposition Laisant qui a pour but la mise en accusation du ministère Ferry.

La chose était grave, ou passait pour telle ; pas assez cependant pour concentrer sur elle toute l'attention. La loi militaire, votée par la Chambre en première lecture, est impatiemment attendue ; il importe de le rappeler au Parlement (1). Il est également nécessaire d'insister auprès du gouvernement sur les avantages de la liberté douanière (2). Le progrès égalitaire oblige à introduire le suffrage

1. Ardennes et Vendée (août 1885).

2. Nord (avril 1885) Nord, Haute-Marne, Maine-et-Loire (août 1885).

universel dans les élections des membres de la Chambre de commerce tout comme dans celles des juges consulaires (1). Enfin il est inévitable que certaines assemblées manifestent leur hostilité à tout ce qui concerne l'esprit religieux (2), soutenu lui aussi de son côté par quelque disciple fidèle (3).

Les onze mois de pouvoir du ministère de Freycinet, de janvier à décembre 1886, s'écoulent dans un calme relatif. Le vote de la loi du 22 juin prononçant l'expulsion des membres des familles ayant régné sur la France (4), et de la loi scolaire du 30 octobre, suscita seul une certaine agitation. Les Conseils généraux s'occupèrent surtout de la question des bouilleurs de cru, grosse de conséquences au point de vue agricole pour plus de la moitié de la France, et, comme auparavant, de la nouvelle loi militaire. Le terrain religieux continua, pour sa part, à fournir au Morbihan l'occasion de protester contre la suppression du traitement de 62 vicaires du département (5), au Rhône, au Var et à l'Hérault celle de réclamer la séparation des Eglises et de l'Etat (6), tandis que la Seine prétendait obtenir la

1. Gironde (avril 1885).

2. Seine (juillet 1885 : enlèvement de la croix du Panthéon, et décembre 1885 : séparation de l'Eglise et de l'Etat).

3. Vendée (avril 1885 : rétablissement au budget des cultes de certaines allocations).

4. Seine-et-Marne et Hérault (août 1886).

5. Morbihan (avril 1886).

6. Rhône (avril 1886, août 1886 et avril 1887), Hérault et Var (août 1886).

suppression des congrégations et le retour de leurs biens aux communes (1), les Bouches-du-Rhône l'épuration du personnel et la suppression des fonds secrets (2), et que l'amnistie de Roche et de Duc-Quercy, condamnés lors des événements de Decazeville, était proposée à la fois par l'Hérault et le Var (3).

Depuis 1886, et sans qu'au début on y prît trop garde, un ministre de la guerre, le général Boulanger, grandissait dans l'esprit populaire. Par suite de la tension provoquée dans les esprits par la crise viticole et le mauvais état de nos relations extérieures, on vit se créer une agitation de mécontentement.

L'opinion publique s'y montrait favorable. Dès le mois d'août 1886, un Conseil général, celui du Var, refusant de flétrir les accusateurs du général Boulanger, par la raison qu'il n'avait pas à se mêler de pareilles questions de personnes, exprimait néanmoins « sa haute approbation pour les réformes démocratiques introduites par le ministre actuel dans l'armée et pour son attitude énergiquement républicaine contre les manœuvres réactionnaires ».

Le 30 mai 1887, le cabinet, dont il faisait partie fut renversé, à propos d'un incident de frontière qui prenait des proportions inquiétantes. Mais le

1. Seine (novembre 1886).
2. Bouches-du-Rhône (août 1886 et avril 1887).
3. Hérault et Var (août 1886).

général Boulanger n'en continua pas moins à entretenir un noyau de disciples autour de sa personne, et, ayant été révoqué plus tard de ses fonctions, il créa un comité national avec la révision de la Constitution pour mot de ralliement. Servi par les événements et particulièrement par les affaires Wilson, il obtint un succès qui parut redoutable, bien qu'il ne dût pas être de longue durée. Ses partisans furent élus à un assez grand nombre de sièges et lui-même l'emporta dans plusieurs départements et à Paris.

On vit alors la question de la révision posée devant presque toutes les assemblées départementales par les conseillers boulangistes, tandis que les républicains opposaient des vœux en faveur du scrutin d'arrondissement. En ce qui touche la révision, la plupart des Conseils adoptèrent la question préalable invoquée par le préfet. Seuls les départements de la Seine, des Bouches-du-Rhône et de la Charente se prononcèrent pour la révision. Au contraire les vœux sur le scrutin d'arrondissement furent presque toujours mis en discussion, le préfet se bornant à faire des réserves sur leur légalité. Le cas s'est produit dans la Drôme, la Vendée, l'Hérault, le Var, le Rhône, les Hautes-Pyrénées, le Saône-et-Loire, le Cher, l'Aveyron, etc... La Haute-Loire et l'Indre-et-Loire souhaitent qu'une loi intervienne pour réprimer le trafic des décorations.

La campagne entreprise par le général Boulanger se trouve ainsi très compromise, et les Conseils

généraux ont largement contribué à accentuer cette défaveur. Le ministère Tirard a fait constituer la Haute-Cour de justice, et le général Boulanger s'est enfui.

Nous sommes en 1889. Pendant les cinq ou six années qui suivirent, les républicains pratiquèrent la politique de concentration contre les coalitions de droite et d'extrême-gauche. Les ministères Freycinet, Loubet, Ribot, Dupuy, Casimir-Perier, Dupuy et Ribot pour la deuxième fois, sont successivement l'instrument de cette politique.

Dans de semblables conditions, il est naturel que les Conseils généraux, n'étant plus inquiétés par les incidents de la politique générale, s'occupent plus spécialement des intérêts locaux et des réformes administratives.

On les voit tout d'abord continuer la campagne autour du privilège des bouilleurs de cru et de la réduction à trois ans du service militaire. Puis la crise viticole passe, la loi de trois ans est votée. Ils se rejettent alors sur la correctionnalisation des délits de presse, sur l'impôt sur le revenu, la création d'une armée coloniale, et surtout le stage scolaire. Cette dernière idée, déjà rencontrée chez certaines assemblées au début de la troisième république, est reprise avec ensemble par un grand nombre de Conseils : la plupart sont favorables au projet.

La question du renouvellement partiel de la Chambre des députés ne passionne guère l'opinion. Cependant la Corse et le Tarn souhaitent une réforme

en ce sens, tandis que les Bouches-du-Rhône voudraient le maintien du renouvellement intégral. — En 1892, il y a une recrudescence de protestations contre la loi de 1875 qui a enlevé aux Conseils généraux la vérification des pouvoirs de leurs membres et que certains d'entre eux ont constamment attaquée sans trouver d'écho sérieux parmi leurs collègues. En même temps naît un puissant mouvement de propagande en faveur de la création d'une caisse de retraites du travail. — Jusqu'en 1894 on s'occupe en outre de l'impôt sur le revenu, et les vœux portant sur cet objet semblent se multiplier de plus en plus.

Le Conseil de l'Ain propose l'élection de la magistrature. La Seine, les Bouches-du-Rhône réclament l'amnistie des condamnés politiques. En 1894, la Vienne, les Côtes-du-Nord, la Nièvre, souhaitent l'institution d'une fête nationale en l'honneur de Jeanne d'Arc. Beaucoup d'assemblées examinent la question du monopole de l'alcool, et la majorité se prononce contre la réforme. Quelques-unes demandent déjà la réduction du service militaire à deux ans (1). Presque toutes, émues par l'assassinat du président Carnot à Lyon, approuvent le gouvernement d'avoir fait voter la loi sur les menées anarchistes, ce pendant qu'une minorité proteste contre cette loi d'exception et demande son abrogation immédiate (2).

1. Gers, Corrèze, Vienne, Bouches-du-Rhône.
2. En ce dernier sens : Bouches-du-Rhône, Var, Hérault.

Il convient de remarquer que, durant ce laps de temps relativement peu agité, les Conseils généraux ont pris pied sur un terrain nouveau. La France, jusqu'alors isolée en Europe et menacée par la Triple Alliance, s'est rapprochée de la Russie, et les manifestations de Cronstadt sont significatives à ce point de vue. Il en résulte dans le pays une explosion de joie enthousiaste, et cette joie se traduit dans les assemblées départementales par l'élaboration d'adresses de félicitations au gouvernement pour l'orientation nouvelle de sa politique extérieure.

Il faut noter aussi que les Conseils généraux tendent chaque jour davantage à intervenir dans la direction politique de l'Etat, non plus par l'approbation ou le blâme des mesures gouvernementales considérées séparément, mais par l'approbation ou le blâme du gouvernement lui-même, pris dans son ensemble et comprenant par là même tous ses actes.

C'est ainsi qu'en 1888 on rencontre deux adresses de sympathie et d'encouragement envoyées par les Conseils de l'Aude et des Bouches-du-Rhône au cabinet Floquet (1). C'est ainsi que le Conseil de la Dordogne, à la session d'août 1894, exprime à M. Casimir-Perier, nouvellement élu à la présidence de la République, « toute la confiance que lui inspirent son énergie et sa fermeté républicaines, qui annoncent à la France, dans sa marche vers le progrès, la sécurité et la paix. » C'est ainsi, encore et

1. Session d'avril 1888.

surtout, qu'en cette même année plusieurs assemblées protestent contre « l'esprit nouveau », faisant allusion par là à la politique préconisée par le ministre Spuller sous une formule devenue célèbre. La Drôme répudie toute politique « qui ne s'inspirerait pas du vieil esprit républicain et anticlérical » (1). Le Var s'élève avec véhémence contre l'esprit nouveau et invite ses représentants « à affirmer dans les Chambres les revendications des grands principes révolutionnaires » (1). Les Bouches-du-Rhône qualifient la politique actuelle de politique de recul et demandent des réformes sociales (1).

Enfin, troisième et dernier point à faire ressortir, la lutte contre le cléricalisme s'est étendue et avivée. La séparation des Eglises et de l'Etat est demandée par le Conseil des Bouches du-Rhône, d'une façon à peu près régulière, chaque année (2). L'Hérault émet également un vœu en ce sens (3). Les Bouches-du-Rhône réclament en outre la suppression du budget des cultes (4). La Corrèze insiste sur l'utilité d'accorder à certains magistrats judiciaires ou administratifs le droit de visiter les couvents cloîtrés (5), et de réduire le crédit affecté aux prêtres malades pour séjour dans les villes d'eaux afin d'en faire profiter aussi les ouvriers nécessi-

1. Avril 1894.
2. Avril 1892, août 1893, avril et août 1894.
3. Avril 1893.
4. Août 1893, avril 1894.
5. Août 1891, août 1892.

teux (1). La Drôme estime que l'on devrait retirer aux membres des congrégations non autorisées les droits électoraux, sans que cette mesure établisse reconnaissance de ces congrégations qui n'ont pas d'existence légale (2). Le Nord rappelle qu'une loi interdit l'ouverture de chapelles privées sans autorisation, et il voudrait la voir appliquée avec rigueur (3).

Mais c'est surtout contre les menées du clergé que les Conseils se révoltent. Devant l'attitude hostile des prêtres et des moines à l'égard de la République, ils dénoncent au gouvernement cette campagne scandaleuse d'une classe entière de fonctionnaires, aidés de religieux réguliers, et sollicitent l'application stricte des lois qui régissent le clergé. L'Isère demande le déplacement de plusieurs desservants qui se sont mis en état de guerre ouverte avec la municipalité et la population républicaine de leur commune (4). La Drôme invoque les articles 201 à 208 du Code pénal (5). Les Bouches-du-Rhône, l'Allier, l'Ain, l'Hérault, le Loir-et-Cher et l'Indre-et-Loire, en appellent aux dispositions des décrets de 1880 (6).

1. Août 1893, août 1894.
2. Août 1889.
3. Août 1894.
4. Avril 1894.
5. Avril 1892.
6. Bouches-du Rhône (avril 1892 et avril 1894), Allier (août 1891), Ain (août 1892 et avril 1893), Hérault (avril 1892), Loir-et-Cher (août 1894), Indre-et-Loire (avril 1894).

Le 26 janvier 1895, un cabinet homogène modéré a pris le pouvoir. Il s'appuie sur le centre gauche et la gauche modérée. Il est combattu par la droite intransigeante, par l'extrême-gauche et par toute la fraction radicale du Parlement. C'est que le parti républicain paraît définitivement victorieux des réactions coalisées et que, sans crainte pour son existence même, il peut chercher sa voie et se fractionner en groupes rivaux, séparés par le choix des moyens propres à établir la République de leurs rêves. Désormais, radicaux et modérés alterneront, très irrégulièrement d'ailleurs, à la direction des affaires. Les ministères de concentration sont devenus pour longtemps impossibles grâce à la scission profonde qui s'est ainsi accentuée entre les deux grandes branches de la vieille souche.

La transformation n'a pas pu se localiser dans le Parlement ; elle s'est affirmée en même temps dans les corps locaux et, là aussi, on parle dès lors de majorité modérée ou de majorité radicale, jamais plus de majorité républicaine, exception faite pour la demi-douzaine de départements où les monarchistes détiennent encore un nombre imposant et quelquefois prépondérant de sièges. Mais, si les ministères changent, les majorités de chaque Conseil se modifient très lentement. Il en résulte qu'à l'avènement d'un cabinet plus ou moins foncé, toute une partie des Conseils généraux applaudit à cette victoire et rappelle à grands cris le programme de la fraction que ce cabinet représente, tandis que

l'autre partie, selon son tempérament bouillant ou résigné, déplore bruyamment la situation nouvelle ou bien se borne à attendre en silence une revanche qui ne saurait tarder.

Pendant le ministère Ribot, les assemblées de département montrent qu'elles ont trois préoccupations principales : l'application de la loi dite d'accroissement, l'incompatibilité à établir entre le mandat parlementaire et les fonctions d'administrateur de sociétés financières, l'impôt progressif sur le revenu.

La loi d'accroissement, applicable aux congrégations religieuses, a soulevé, comme on pouvait s'y attendre, la colère indignée des conservateurs : la Loire-Inférieure, le Maine-et-Loire, le Morbihan et la Vendée réclament la transformation complète de cette loi inique (1).

L'incompatibilité entre le mandat de sénateur ou député et les fonctions financières a pour point de départ les scandales du Panama et quelques autres affaires de corruption dont le retentissement avait été plus modeste. La Seine, le Gard et les Bouches-du-Rhône émettent des vœux en ce sens (2).

Enfin, et ce dernier point corrobore ce qui a été dit plus haut au sujet des manifestations des Conseils généraux pour ou contre la politique modérée, pour ou contre la politique radicale, l'impôt pro-

1. Avril et août 1895.
2. Août 1895.

gressif sur le revenu entre en jeu. Un projet a été déposé, au nom du parti radical, par MM. Cavaignac et Doumer, à la Chambre des députés, à la fin de la session ordinaire. Les Conseils généraux, réunis au mois d'août, ne peuvent manquer d'examiner cette question qui est devenue l'article de foi d'une moitié du Parlement. Beaucoup de départements appuient de leur autorité le projet déposé (1) ; quelques-uns le repoussent (2) ; un très grand nombre encore s'abstiennent de se prononcer.

C'est seulement en avril 1896 que la consultation prendra les allures d'un mouvement politique considérable. Le ministère Ribot a dû céder en effet sa place à un cabinet radical présidé par M. Bourgeois, et dans lequel le portefeuille des finances est précisément détenu par l'un des auteurs du projet d'impôt progressif, M. Doumer. Il est tout naturel que M. Doumer ministre cherche à faire adopter par le Parlement les réformes financières que M. Doumer député proposait à peine quelques mois auparavant. Le cabinet présenta donc aux Chambres un nouveau projet d'impôt progressif.

L'émoi fut très grand dans tout le pays. Les radicaux tenaient à consacrer dans la pratique ce qui constituait alors le fondement même de leurs prétentions. Les modérés, effrayés d'avoir à sortir de la tradition et des habitudes séculaires où il fai-

1. Par exemple l'Ain, la Corrèze, la Creuse, le Lot, le Puy-de-Dôme, les Hautes-Pyrénées.

2. Entre autres l'Aisne et les Côtes-du-Nord.

sait si bon dormir sans inquiétude, se soulevèrent en masses compactes et tentèrent de faire avorter un pareil bouleversement. Devant l'ampleur que revêtait le conflit entre les deux systèmes opposés, le ministère crut bon de sonder à fond l'opinion publique, et, convaincu que les Conseils généraux sont le mieux à même de connaître et d'exprimer cette opinion publique, il consulta les Conseils généraux.

L'étude, à laquelle la plupart des assemblées se livrèrent, fut des plus remarquables. Sauf dans des cas très rares où le vote fut enlevé sur des convictions toutes faites, il y eut des rapports admirablement documentés, et la discussion de ces rapports donna lieu à des discours d'une autorité incontestable et qui n'auraient été nullement déplacés au sein des débats les plus sérieux de la Chambre ou du Sénat. Les résultats de cette sorte de plébiscite, que j'ai contrôlés un à un par moi-même, furent une éclatante condamnation du projet gouvernemental. Sur les 86 Conseils, dont il convient de déduire 7 abstentionnistes et 4 qui émirent des ordres du jour équivoques que l'on ne saurait classer, 26 seulement se prononcèrent en faveur de l'impôt global et progressif sur le revenu, tandis que 49 le repoussaient. Et l'on eut ce spectacle sans précédent d'un ministère, soutenu par la Chambre des députés et réfractaire aux votes hostiles du Sénat, qui se retirait devant l'opposition des Conseils généraux ; car il ne semble pas douteux

que cette manifestation d'avril fut la vraie cause de la chute du cabinet.

L'année 1895 avait été marquée par l'élection de Félix Faure à la présidence de la République, à la place de M. Casimir-Perier démissionnaire, et par l'expédition de Madagascar. Ces deux faits suscitèrent de la part des assemblées départementales de nombreuses adresses de félicitations. Mais ce fut bien autre chose encore, en août 1896, à la veille de l'arrivée des souverains russes en France. Tous les Conseils généraux se firent les interprètes de l'enthousiasme populaire pour adresser des souhaits de bienvenue à ceux qui venaient cimenter par leur visite l'alliance franco-russe, sur laquelle la patrie jusqu'alors isolée fondait tant d'espérances. Même unanimité en août 1897 au moment du départ de Félix-Faure pour la Russie.

Cependant les incidents qui avaient marqué les derniers instants du ministère Bourgeois, l'hostilité du Sénat qui, pour venir à bout de la résistance du cabinet à ses votes de défiance, refusait de voter les crédits pour l'expédition de Madagascar, avaient fortement excité les passions politiques. Aussi, dans cette même session d'avril 1896, à côté des vœux sur l'impôt progressif, relève-t-on des vœux infiniment plus nets, plus tranchés, indiquant d'une façon précise les opinions de ceux qui les avaient adoptés.

Ce sont d'abord des adresses de confiance au cabinet dont la conduite est si franchement démocra-

tique et des félicitations pour son attitude à l'égard du Sénat (1) ; puis des vœux de révision de la Constitution afin d'obtenir la suppression du Sénat (2). C'est un ordre du jour de la Loire-Inférieure, félicitant au contraire la Chambre haute « de son patriotisme à défendre le droit et la liberté contre un gouvernement factieux » (3). Ce sont surtout deux délibérations, émises par les assemblées des Bouches-du-Rhône et de la Seine, chargeant le bureau « de prendre, suivant les circonstances, dans l'intérêt de la République, toutes les mesures de salut public que pourraient nécessiter les événements » (4).

Or ce qui advint, ce ne fut pas le renversement de la République, et les comités de sûreté générale de la Seine et des Bouches-du-Rhône n'eurent pas à intervenir. Ce fut simplement le retour au pouvoir du parti modéré, devenu le parti progressiste, avec un ministère Méline. Ce ministère dura plus de deux années. Dans le cours de sa longue carrière, trois grosses questions d'ordre économique et financier vinrent fournir aux assemblées locales l'occasion de mettre de nouveau à contribution la compétence et l'autorité de leurs membres.

On parlait beaucoup, puisque l'impôt sur le

1. Bouches-du-Rhône, Gers, Hérault, Pyrénées Orientales, Var, Alger (avril 1896).

2. Bouches-du-Rhône, Hérault, Seine, Var (avril 1896).

3. Loire-Inférieure (avril 1896).

4. Bouches-du-Rhône, Seine (avril 1896).

revenu était abandonné au moins temporairemen de recourir pour la réforme fiscale à l'établissement du monopole de l'alcool. L'idée avait été lancée par un professeur de la faculté de droit de Paris, M. Alglave, qui avait publié sur la matière des articles retentissants. Peu à peu elle avait gagné des adhérents, et elle était passée à l'ordre du jour quand s'ouvrit la session d'août 1896. La plupart des Conseils généraux furent saisis de vœux touchant le monopole et des discussions très approfondies s'engagèrent dans leur sein. Pour avoir été moins général que celui rendu à propos de l'impôt sur le revenu à la session précédente, le verdict fut encore une condamnation très nette de la réforme, et, comme si les Conseils étaient décidément hostiles à toute nouveauté dans le domaine des impôts, à la même session ils repoussèrent à la presque unanimité un projet d'impôt sur la rente formulé par M. Cochery, ministre des finances. Il est vrai qu'à ce sujet le gouvernement rencontrait l'opposition énergique de tous ceux qui possédaient quelque science financière et qui signalaient le pernicieux effet que pourrait produire un impôt assis sur la rente, c'est-à-dire une sorte d'escroquerie de la part de l'Etat, abandonnant brusquement ses engagements formels.

En avril 1898, une autre consultation, sans caractère officiel, mais à laquelle un très grand nombre de Conseils répondirent, fut engagée sur la question du droit d'initiative parlementaire en matière

budgétaire. Depuis longtemps le monde politique s'alarmait de la difficulté chaque année plus grande que rencontrait le gouvernement dans l'établissement du budget, grâce aux augmentations incessantes de crédits émanées des députés ou des sénateurs, et adoptées par les Chambres par une sorte d'assurance mutuelle de propagande électorale. Que faire contre un flot débordant de dépenses qui n'avaient pu être prévues lors de la préparation de la loi de finances? Il fallait combler à grand peine les vides des caisses de l'Etat, et les augmentations d'impôts se dressaient inévitables, quand on avait encore la possibilité d'échapper à l'emprunt. Le meilleur frein n'était-il pas la suppression de l'initiative parlementaire en ce qui touche les augmentations de dépenses, à l'instar de ce qui existe depuis longtemps, grâce à un sacrifice très noble et très utile de ses membres, à la Chambre des communes d'Angleterre ?

Ce fut l'opinion des Conseils généraux, qui montrèrent une fois de plus leur saine compréhension de la situation financière. On n'en rencontra qu'un seul pour s'opposer à ce qu'il appelait « une proposition contraire aux intérêts de la démocratie » (1). Un certain nombre jugèrent que l'examen d'une semblable question ne rentrait pas dans leurs attributions légales et l'écartèrent par la question préalable, Mais tous ceux qui la prirent en considé-

1. Bouches-du-Rhône (avril 1898).

ration et la discutèrent, sanctionnèrent cette discussion par un vote approbatif.

Indépendamment de ces matières, qui paraissent appartenir, à première vue, à ce qu'on a coutume de qualifier l'administration générale, le ministère Méline a eu le don d'exciter l'émission de vœux franchement politiques, comme il s'en était produit déjà au cours des années précédentes, mais jamais avec tant d'insistance et tant d'acrimonie. Le ministère Méline, ministère de réaction contre les tendances du cabinet Bourgeois, dont les modérés avaient été effrayés, avait pour lui les sympathies des esprits conservateurs, au sens large du mot, en y comprenant à la fois ceux qui, républicains sincères, souhaitaient la réalisation de la célèbre formule de Thiers « la République sera conservatrice ou elle ne sera pas », et ceux qui rêvaient encore d'une restauration monarchique. Il avait contre lui l'opposition irréductible de ceux qui plaçaient leurs espérances dans un gouvernement nettement démocratique, soucieux d'opérer des réformes économiques et sociales et de pousser toujours plus avant l'édification d'un monde plus souriant aux humbles, et mieux fondé sur l'égalité et la justice. C'était le heurt formidable de deux conceptions ennemies, de la société bourgeoise, heureuse du présent et ne cherchant pas d'autre satisfaction que la tranquille possession de ses privilèges, gagnés d'ailleurs le plus souvent à la sueur de son front. et de la masse populaire, jus-

qu'ici déshéritée et misérable, avide de goûter elle aussi au bonheur de vivre et luttant pour obtenir enfin sa place parmi les bénéficiaires actuels des jouissances humaines. C'était le duel implacable entre la tradition, forte de plusieurs siècles de gloire dans presque tous les domaines de l'intelligence et de la force, et le rêve généreux d'un avenir plus juste et plus moral. Les deux doctrines ne pouvaient pas se comprendre. Et ce fut le point de départ d'une guerre sans merci entre les partisans de l'une et de l'autre école. Le combat politique cessait d'être courtois, pour s'imprégner d'amertume et de haine.

Quelques départements, dont l'assemblée réflétait les tendances socialistes, n'attendirent pas longtemps pour manifester au nouveau ministère leur aversion profonde et leur opposition sans trêve. En août 1896, quelques mois seulement après la constitution du cabinet Méline, le Conseil des Bouches-du-Rhône ouvre le feu. Il adopte, malgré l'intervention du préfet, un vœu dont il importe de reproduire les termes :

« Considérant, dit-il, que la formation du ministère Méline, au lendemain de la démission du cabinet présidé par M. Léon Bourgeois, constitue une grave atteinte aux droits imprescriptibles du suffrage universel ;

« Que, depuis son avènement aux affaires, le cabinet Méline n'a pu gouverner qu'avec le concours

des ennemis de la République franchement républicaine ;

« Que, parodiant le mot de Gambetta, il n'a pas craint de s'écrier : le socialisme, voilà l'ennemi !

« Qu'il ne cherche qu'à satisfaire la coalition cléricale qui le soutient de ses votes ;

« Considérant qu'une telle situation ne saurait se prolonger sans compromettre l'existence même de la République,

« Le Conseil général fait appel à l'union des membres de l'ancienne majorité qui soutenait le cabinet Bourgeois, afin de remplacer, dès la rentrée du Parlement, le ministère actuel par un ministère décidé à réaliser les réformes démocratiques et sociales réclamées par le pays ».

Ce n'est là qu'un début, je pourrais dire une escarmouche En avril 1897, le même Conseil des Bouches-du-Rhône, à propos de l'application des décrets de 1880 aux congrégations non autorisées, vote un blâme au ministère et demande que le vœu soit transmis au procureur de la République avec mise en demeure d'appliquer les décrets.

La majorité radicale socialiste du Gers adopte un ordre du jour invitant le gouvernement à laisser les fonctionnaires à leur tâche professionnelle et à respecter le droit appartenant aux citoyens seuls et au Parlement de faire de la politique. Elle vote ensuite un second ordre du jour flétrissant le préfet du Gers qui s'inspire d'une politique réactionnaire et lui enjoignant d'imprimer à son administration une

direction plus conforme aux sentiments de la démocratie (1).

Plusieurs assemblées font ressortir indirectement leur mécontentement de la politique générale adoptée par le Cabinet, soit en insistant sur la nécessité d'en arriver à une application rigoureuse du droit d'accroissement (2) ou à la séparation des Eglises et de l'Etat (3), soit en blâmant les menées du clergé contre la République et en réclamant l'exécution stricte du Concordat (4), soit encore en demandant l'abrogation de la loi Falloux et l'interdiction d'enseigner aux congrégations non autorisées (5).

Et, non contents de s'attaquer à la politique intérieure du cabinet Méline, ses adversaires le prennent également à partie sur sa politique extérieure et lui reprochent sans ménagement son indifférence coupable en face du conflit gréco-turc et des atrocités commises en Turquie (6). Le Gers invite le ministère à prendre la défense de la Grèce (7). Les Bouches-du-Rhône le blâment nettement de son attitude et le pressent de soutenir la civilisation contre la barbarie (8). Enfin la Seine voudrait « que les Crétois fussent consultés sur le régime politique

1. Gers (avril 1897).
2. Allier (avril 1897).
3. Var (avril 1897). Seine (juin 1897).
4. Nièvre (août 1897).
5. Jura (août 1897).
6. Jura (avril 1897).
7. Gers (avril 1897).
8. Bouches-du-Rhône (avril 1897).

qui leur convient, et souhaite que la République ne se fasse pas plus longtemps la complice de ceux qui placent la force au-dessus du droit ». (1)

Mais là ne se termine pas la liste des manifestations violentes dirigées par certains Conseils contre le cabinet. En août 1897 les Bouches-du-Rhône discutent encore, malgré le préfet, et adoptent à une grosse majorité un ordre du jour de protestation contre l'esprit nouveau. En avril 1898, au moment des élections législatives, par lesquelles le pays est appelé à se prononcer sur la direction politique qu'il lui plait de voir adopter, quatre départements s'élèvent avec force contre la candidature officielle, qu'ils accusent le gouvernement de pratiquer sans pudeur. C'est le Lot qui dénonce les actes de pression de son préfet et blâme ces actes nuisibles à la bonne administration ; le Gers qui se déclare indigné des agissements du préfet « toujours préoccupé d'exercer la pression la plus honteuse, même lorsqu'il s'est agi de secours à distribuer aux malheureux » ; — le Var qui flétrit « les manœuvres des ennemis de la République unis à nos gouvernants » ; — et toujours les Bouches-du-Rhône « qui protestent de la façon la plus énergique contre la résurrection d'une pression administrative comparable à celle de l'ordre moral, en faveur des candidatures multicolores estampillées par le gouvernement. »

J'en aurais fini avec l'œuvre des Conseils généraux

1. Avril 1897.

sous le ministère Méline, en mentionnant encore les quelques délibérations en faveur et surtout à l'encontre de l'introduction de la progressivité dans l'impôt successoral et les trois ou quatre vœux réclamant le service de deux ans, si, pendant les premiers mois de 1898, un mouvement d'une très grande ampleur ne s'était dessiné à la fois parmi toutes les assemblées départementales

Ce mouvement avait son origine dans ce qu'on a appelé l' « affaire Dreyfus », qui avait divisé la France en deux camps et dont les incidents avaient eu un retentissement considérable. Le procès d'un officier, condamné en 1894 pour haute trahison, devait-il être révisé ?

Au moment où s'ouvrit pour les Conseils généraux la session d'avril 1898, toute l'attention du pays était concentrée sur les événements de cette affaire. Il était assez naturel que les assemblées départementales en ressentissent le contre-coup et qu'elles fissent entendre à la fois leur opinion et leurs conseils.

Cette opinion était unanimement favorable à l'armée, que les partisans de la révision attaquaient avec violence. Quant aux conseils, ils étaient une invitation à user de mesures de rigueur contre les insulteurs de l'armée et les fauteurs de désordres. Souvent même il y était joint un désaveu implicite de l'indulgence et de la faiblesse du ministère (1).

1. Voici, à titre de document, le texte des ordres du jour votés par quelques assemblées :

Il convient toutefois de remarquer que, s'il y avait unanimité dans l'opinion exprimée, il n'y avait pas unanimité dans la manifestation, et qu'une moitié

Charente : « Le Conseil général, ému et inquiet de la prolongation d'une agitation funeste aux intérêts de la nation et à la sécurité de la patrie, émet le vœu que le gouvernement de la République use de tous les moyens en son pouvoir pour imposer définitivement et promptement le respect de la loi et de l'armée aux factieux qui, sans motifs, sans preuves et sans droit, osent troubler la France et outrager les tribunaux militaires ».

Corrèze : « Les soussignés, considérant que l'agitation faite ces temps derniers autour du nom du traître Dreyfus, justement et légalement condamné par le conseil de guerre pour crime de trahison, blesse profondément la conscience française et est de nature à compromettre la sûreté de l'Etat, estiment qu'il y a lieu d'inviter le gouvernement à user de tous les moyens en son pouvoir pour faire cesser cette agitation antipatriotique, et envoient à l'armée tout entière l'expression de leur confiance et de leur sympathie »

Manche : « Le Conseil général de la Manche, profondément ému des patriotiques angoisses qu'a excitées dans le pays tout entier la criminelle campagne d'injures, de calomnies et d'odieuses suspicions dirigée contre les chefs de l'armée et l'indépendance de la justice militaire ; campagne dont la reprise est exploitée par le syndicat des pires ennemis de la patrie ; — réprouvant avec la plus grande énergie l'agitation malsaine et sans fondement, entretenue à prix d'argent en faveur d'un homme librement et justement condamné comme traître ; — et confiant dans la justice populaire, qui, au-dessus de toute autre juridiction, demeure souverainement chargée de venger le droit et l'honneur national indignement outragés ; — adresse à M. le ministre de la guerre l'expression du dévouement et du culte inaltérables que les populations de la Manche professent pour l'armée, et de la juste confiance qu'elles mettent à la fois, pour le salut de la patrie, dans la discipline des troupes et la valeur des chefs. »

Mayenne : « Le Conseil général proteste contre les injures

environ des Conseils s'abstint de faire connaître ses idées.

Mais l'agitation était loin de se calmer. Malgré la chute du ministère Méline, qu'on taxait d'impuissant, malgré la détention du portefeuille de la guerre, dans le nouveau cabinet Brisson, par M. Cavaignac qui paraissait l'homme nécessaire en de pareilles conjonctures, malgré surtout les déclarations formelles, faites par lui à la tribune, de sa conviction que Dreyfus était coupable et de son intention de mettre fin à la campagne menée depuis quelques mois, l'effervescence n'en continuait pas moins. Et les Conseils généraux, toujours fidèles porte-paroles de leurs commettants, protestaient encore en grand nombre de leur attachement aux chefs de l'armée et de leur ardent désir de voir mâter les meneurs du « syndicat Dreyfus » (1).

adressées à l'armée par Zola et ses complices, adresse à l'armée ses sympathies, et s'élève avec indignation contre tout projet de révision du procès Dreyfus. »

1. Voir en ce sens : Aveyron, Côtes-du-Nord, Haute-Garonne, Indre, Indre-et-Loire, Haute-Marne, Savoie. — et surtout Aube, Charente, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Lot, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Morbihan, Sarthe, Seine-et-Oise, Alger, Constantine et Oran (session d'août 1898).

Parmi tant de vœux analogues, celui du Conseil général de Constantine vaut d'être cité en entier :

« Considérant que, depuis plusieurs années, une campagne est menée par un véritable syndicat d'intérêts inavouables, dit le syndicat Dreyfus, pour obtenir la libération du traître, condamné justement par la justice militaire ;

« Considérant que de nombreux journaux ont été créés

Un seul département, l'Aude, estima de son devoir de voter la question préalable.

Un seul, le Var, crut devoir résoudre la question en un sens diamétralement opposé, et, « s'indi-

uniquement dans ce but ; que des dépenses considérables ont été faites dans cette intention ;

« Qu'au cours de cette campagne on voit tous les jours les chefs de l'armée insultés et la justice qui a frappé Dreyfus odieusement calomniée ;

« Que cette situation dure depuis quatre ans ; que, depuis quatre ans, il n'est plus question en France que de l'affaire Dreyfus ;

« Que le syndicat qui la mène entrave ainsi toutes les affaires et empêche le parlement de poursuivre son œuvre législative et de s'occuper utilement des graves problèmes de la politique intérieure et extérieure ;

« Considérant qu'il est inadmissible que toute la vie publique du pays soit subordonnée à la question Dreyfus ;

« Considérant d'autre part qu'on est en présence d'un véritable complot contre la sûreté extérieure et intérieure de l'Etat, puisque l'on voit les meneurs de cette infâme campagne en rapports directs avec l'étranger ;

« Que les intérêts de la défense nationale exigent que l'on mette un terme à une agitation qui a pour but de déconsidérer l'armée et de démoraliser le pays ;

« Considérant que, dans d'autres circonstances, le Parlement n'a pas hésité à voter même des lois d'exception pour défendre la République et la société (période boulangiste et loi contre les anarchistes) ;

« Considérant qu'il s'agit ici des intérêts supérieurs de la patrie elle-même, qui est menacée dans sa sécurité par une collectivité qui ne recule devant rien et constitue un véritable Etat dans l'Etat ;

« Le Conseil général émet le vœu :

« Que le gouvernement n'hésite plus à prendre les mesures les plus énergiques pour frapper les auteurs du complot abominable dont le syndicat Dreyfus s'est rendu et se rend tous les jours coupable à l'égard de la nation ».

gnant du complot ourdi contre la République par la coalition cléricale et césarienne, protesta contre l'ingérence des généraux dans les affaires publiques, invita le gouvernement à imposer à tous le respect qui lui est dû et à assurer le fonctionnement de la justice dans toute sa plénitude, et adressa enfin les plus sincères félicitations à M. Brisson, ancien président du Conseil des ministres, pour sa conduite à la fois énergique et loyale » (1).

Le passage aux affaires du cabinet Brisson ne fut marqué par aucune consultation importante des assemblées locales. A part quelques manifestations isolées en faveur de l'impôt progressif sur le revenu ou contre lui, et surtout de la réduction du service militaire à deux ans, il n'y a guère à citer que quatre ou cinq adresses de félicitations au ministère (2). L'une d'elles, celle de l'Hérault « félicite le ministère Brisson d'avoir délivré la France républicaine du cauchemar méliniste et l'invite à continuer avec justice et fermeté l'épuration du personnel déjà commencée ». A noter aussi deux ordres du jour d'Alger et d'Oran réclamant l'abrogation du décret Crémieux « source démoralisante de la puissance juive, faite d'usure, d'exploitation et de spoliation » (3).

Au commencement de 1899, c'est la Cour de cas-

1. Var (décembre 1898).
2. Alger (juillet 1898), Aude, Hérault, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône (août 1898).
3. Alger (octobre 1898).

sation qui eut à se prononcer à son tour sur l'arrêt de 1894. La session d'avril se ressentit de la tournure nettement judiciaire qu'avait prise l'affaire. Il s'était produit un apaisement momentané. Aussi ne voit-on qu'un seul Conseil, celui du Morbihan, voter une nouvelle adresse de confiance et de sympathie à l'armée et inviter le gouvernement à « réprimer les tentatives criminelles de gens pour qui la réhabilitation d'un traître n'est qu'un fallacieux prétexte à tout désorganiser au profit de l'étranger ». En sens inverse, quelques très rares départements réclament la suppression des Conseils de guerre (1) ou la publication des documents de l'enquête Dreyfus (2). Il est vrai que certaines assemblées trouvèrent un dérivatif à leurs passions dans les applaudissements, un peu détournés de leur signification exacte dans la circonstance, dont elles saluèrent l'expédition du commandant Marchand (3).

Au cours de cette session, il n'y a pas de manifestations d'ensemble des Conseils généraux. La seule question qui aurait pu y donner lieu, le questionnaire que M. Gerville-Réache avait présenté à tous les Conseils et qui portait sur des réformes constitutionnelles et administratives, telles que le renouvellement partiel de la Chambre des députés et le vote du budget en temps utile, et qui sollicitait la révision de la Constitution pour y parvenir,

1. Allier (avril 1899), Seine (juin 1899).
2. Gard et Hérault (avril 1899).
3. Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Constantine, etc...

ce questionnaire, dis-je, ne fut examiné que par un petit nombre d'entre eux à cause du caractère illégal très marqué d'un tel examen. Quelques-uns cependant le discutèrent et lui donnèrent leur adhésion (1), alors que d'autres le scindaient en deux parties, et se bornaient à l'approbation du fragment administratif (2).

A vrai dire, il y eut bien pourtant une manifestation à peu près unanime de la part des assemblées, ce fut le vote d'adresses de sympathie et de confiance au nouveau président de la République Emile Loubet. Mais c'était plutôt un acte de courtoisie qu'une démonstration politique. On peut en dire autant d'ailleurs d'une adresse de félicitations envoyée à M. Dupuy par l'assemblée de la Haute-Loire, pour sa « politique de concorde et d'apaisement », et qui est moins une approbation de cette politique qu'un vote de déférence des conseillers généraux à l'égard de leur collègue devenu président du Conseil des ministres.

Mais il n'en est plus ainsi à la session d'août, et les adresses relativement nombreuses (3) au président de la République et au nouveau président du Conseil, M. Waldeck-Rousseau, ont une portée politique incontestable. Il suffit, pour s'en rendre compte, de

1. Creuse, Haute-Loire, Marne.
2. Eure-et-Loir, Gers, Meurthe-et-Moselle.
3. J'ai relevé les adresses émanant des départements suivants : Hautes-Alpes, Ardennes, Corrèze, Drôme, Hérault, Isère, Loir-et-Cher, Lot, Lozère, Marne, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Haute-Saône, Saône-et-Loire et Vaucluse.

jeter un coup d'œil sur quelques-unes d'entre elles, et les termes dans lesquels elles sont conçues ne laissent aucun doute sur ce point.

C'est par exemple le Conseil des Hautes-Pyrénées qui « félicite le gouvernement des mesures prises pour la répression des désordres et l'application des lois et compte sur sa fermeté et sa vigilance pour défendre les institutions républicaines contre les complots et les coups de force, quels qu'en soient les auteurs ». C'est la Drôme qui, « en présence de la coalition des ennemis de la République pour faire ouvertement appel à la révolte et à la sédition contre les libres institutions du pays, approuve les actes accomplis à ce point de vue par le gouvernement et l'engage à redoubler d'énergie pour le maintien de l'ordre public et le respect de la légalité républicaine ». C'est le Lot qui, « comptant toujours sur la foi patriotique du gouvernement et sur l'esprit de justice de la Haute-Cour, pour réprimer tout attentat contre la République démocratique, réprouve les menées audacieuses et permanentes du parti clérical qui, seules, ont amené l'état de trouble que subit le pays ». Les autres à l'avenant.

Tout cela se justifie dans les faits. A la courte trêve du mois d'avril a succédé une nouvelle crise. Le cabinet Dupuy a dû quitter le pouvoir et s'est vu remplacé par un ministère Waldeck-Rousseau. Celui-ci a saisi la Haute-Cour d'événements retentissants, ce pendant que l'affaire Dreyfus allait parvenir à sa dernière période par la comparution du condamné de 1894

devant le Conseil de guerre de Rennes. Une fois encore les passions avaient atteint le paroxysme de la surexcitation, et, à côté des adresses de félicitations au ministère, auxquelles on peut adjoindre, comme exprimant des sentiments analogues sur l'affaire, une délibération des Bouches-du-Rhône et une du Var réclamant la suppression des Conseils de guerre, il s'éleva aussi des protestations véhémentes contre la nouvelle tournure des événements.

L'Ille-et-Vilaine envoie l'expression de sa sympathie à l'armée « odieusement insultée avec la complicité du ministère » (1). Le Morbihan rappelle les motions qu'il a votées aux sessions précédentes et déplore que le gouvernement n'en ait pas tenu compte ; mais, confiant « dans la haute et inébranlable indépendance des membres du Conseil de guerre de Rennes, il adresse de nouveau à l'armée odieusement outragée le témoignage de son respect et de sa confiance » (1). L'Ille-et-Vilaine, la Loire-Inférieure, le Maine-et-Loire et la Vendée demandent la convocation immédiate des Chambres (2). Enfin la Loire-

1. Août 1899.

2. Session d'août 1899. La délibération de la Vendée était ainsi conçue :

« Considérant que les attaques suivies de pillage qui viennent de se produire dans certaines églises de Paris indiquent assez l'état d'anarchie dans lequel la République et notamment le ministère Waldeck-Rousseau-Millerand ont plongé la France ;

« Considérant que la liberté des citoyens ne saurait être abandonnée aux caprices et aux menaces d'une dictature à peine déguisée,

Inférieure, avec des intentions très peu différentes, réclame pour la franc-maçonnerie le même traitement que pour les autres associations illégales, c'est-à-dire la dissolution et la poursuite (1).

Incidemment à l'affaire Dreyfus, une autre importante question avait été aussi soulevée, grâce à la part, réelle ou prétendue, qu'avait prise le clergé séculier et surtout régulier, à fomenter l'agitation et à attiser les haines contre le régime républicain; je veux parler de l'application des décrets du 29 mars 1880 aux congrégations non autorisées. On peut relever 14 vœux en ce sens. Les Bouches-du-Rhône, la Creuse et le Var en ont profité pour formuler toutes les revendications anticléricales.

Enfin, dans cette même session d'août 1899, quelques assemblées ont exprimé le souhait de voir correctionnaliser les délits de presse, tandis que d'autres, plus nombreuses, sollicitaient le Parlement d'examiner les projets de réduction du service militaire.

En 1900, que ce soit celle d'avril ou celle d'août, les sessions ont peu de portée générale. C'est surtout le service de deux ans, et aussi le projet de loi sur les associations qui en font les frais. Une dizaine de départements s'occupent de chacune de ces questions, dont l'une remonte à quelques années déjà

« Le Conseil général émet le vœu que les Chambres soient immédiatement convoquées ».

1. Août 1899.

(nous l'avons plusieurs fois rencontrée au cours de nos investigations), et dont l'autre est toute récente et due au nouveau cabinet.

La suppression des cérémonies du vendredi saint dans la marine a également provoqué quelque émotion. La Drôme a chaleureusement applaudi le ministre de réaliser ainsi la neutralité confessionnelle, mais les départements foncièrement catholiques des côtes de l'Atlantique, tels que le Finistère, la Loire-Inférieure, le Morbihan, la Vendée, et aussi le Maine-et-Loire et la Mayenne, ont protesté avec énergie contre cet « abandon des traditions de quatorze siècles » et cet outrage fait aux marins chrétiens dans leurs sentiments de foi religieuse (1).

Faut-il citer encore, à titre de curiosité, la délibération par laquelle l'Ille-et-Vilaine décide d'insérer à nouveau dans le procès-verbal de ses travaux le vœu en faveur de l'armée « outragée avec la complicité du ministère », qu'elle avait émis en août 1899 et qui avait été annulé ? (1)

Faut-il mentionner encore celle de la Drôme qui engage le gouvernement à « limiter au strict nécessaire, tout en défendant énergiquement nos intérêts nationaux, les sacrifices demandés au pays, et à s'abstenir rigoureusement de toute préoccupation de prosélytisme religieux quelconque dans le conflit sino-européen ? » (2).

1. Avril 1900.
2. Août 1900.

Enfin n'est-il pas bon de noter en passant deux vœux demandant au gouvernement de faire de la politique anticléricale une marchandise d'exportation, et d'être logique avec lui-même en ne soutenant plus à l'étranger la cause des missionnaires ? » (1).

Je disais plus haut que les sessions de 1900 n'avaient eu qu'une portée restreinte. J'entendais parler de leur œuvre d'administration générale ; car il y en a eu peu d'aussi fécondes en ce qui touche les manifestations de courtoisie. C'est d'abord en avril le concert unanime qui célèbre l'ouverture de l'Exposition, le triomphe de l'industrie nationale. C'est aussi le vote d'adresses aux Boërs, aux prises avec l'Angleterre, pour les féliciter de leur énergie et les encourager à la résistance. En août, c'est l'envoi de déclarations vibrantes au corps expéditionnaire de Chine et à notre ministre à Pékin, M. Stephen Pichon, et quelques vœux invitant le gouvernement français à imposer sa médiation dans le conflit anglo-boër où à provoquer un arbitrage (2).

Puis c'est la continuation d'un mouvement récent, dont j'ai noté avec soin les débuts modestes, persuadé qu'il s'agit là d'un fait d'une importance capitale dans la vie politique des Conseils généraux. Comme l'Aude et les Bouches-du-Rhône en 1888

1. Drôme et Yonne (août 1900).

2. Drôme et Haute-Vienne (août 1900), Seine (décembre 1900).

sous le ministère Floquet, comme la Drôme, les Bouches-du-Rhône et le Var en 1894 à propos de l'esprit nouveau, comme une vingtaine de Conseils, en août 1899 à l'avènement du cabinet Waldeck-Rousseau, un certain nombre d'assemblées, se prononçant en faveur d'un système politique plus ou moins complet, apportent leur adhésion à la direction générale que le ministère donne aux affaires. En avril, 14 d'entre elles (1) et 15 en août (2) félicitant le cabinet Waldeck-Rousseau de sa politique de « défense républicaine » et l'engagent à persévérer dans la même voie. D'ailleurs le pli est pris, l'exception est devenue coutume, et, en 1901, si j'en relève 15 à la première session (3), ce chiffre monte à 24 à la deuxième (4). En avril 1902 il y a encore 10 adresses du même genre (5). En août 1902 j'en

1. Allier, Charente-Inférieure, Drôme, Gard, Hérault, Indre-et-Loire, Isère, Loir-et-Cher, Lozère, Marne, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Var, Haute-Vienne.

2. Basses-Alpes, Cher, Corse, Côte d'Or. Creuse, Dordogne, Doubs, Isère, Loir-et-Cher, Lot-et-Garonne, Lozère, Haute-Marne, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Var.

3. Drôme, Gard, Haute-Garonne, Nièvre, Hérault, Haut-Rhin, Isère, Loir-et-Cher, Marne, Rhône, Haute-Savoie, Var, Yonne, Alger, Constantine.

4. Ain, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Aude, Charente-Inférieure, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Gard, Gers, Hérault, Isère, Loir-et-Cher, Nièvre, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Savoie, Tarn, Oran, Guadeloupe.

5. Hautes-Alpes, Creuse, Drôme, Gers, Marne, Nièvre, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Haute-Vienne.

ai compté 34 (1). Quant à l'année courante, elle n'indique en aucune façon que la nouvelle mode tombe en désuétude. La session d'avril accuse 27 manifestations identiques (2), et, bien que les documents ne soient pas encore tous centralisés pour la session d'août, il est facile de se rendre compte qu'elle en a vu naître un nombre respectable (3).

Pendant toute la durée du ministère Waldeck-Rousseau, les principales préoccupations des assemblées locales restent toujours le service de deux ans et le projet de loi sur les associations, devenu loi le 1er juillet 1901. A chaque session, un grand nombre d'entre elles réclament avec persistance la réduction du service militaire, jusqu'à ce qu'enfin le Parlement entreprenne l'examen d'un projet en ce sens. D'autre part, en avril 1901, la plupart étu-

1. Ain, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Aude, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Gard, Gers, Hérault, Isère, Jura, Loir-et-Cher, Lot, Marne, Haute-Marne, Hautes-Pyrénées, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Haute-Savoie, Seine-et-Marne, Somme, Tarn, Var, Vaucluse, Haute-Vienne, Yonne, Alger, Constantine.

2. Ain, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Cantal, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Drôme, Gard, Haute-Garonne, Gers, Hérault, Isère, Jura, Loir-et-Cher, Lot, Nièvre, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Haute-Vienne, Yonne.

3. Résultats connus : — Allier, Basses-Alpes, Hautes-Alpes, Aude, Charente-Inférieure, Cher, Corrèze, Côte-d'Or, Creuse, Dordogne, Drôme, Haute-Garonne, Hérault, Isère, Loir-et-Cher, Loiret, Marne, Haute-Marne, Nièvre, Puy-de-Dôme, Haut-Rhin, Rhône, Saône-et-Loire, Seine-et-Marne, Var, Haute-Vienne, Yonne.

dient la question des associations, et, se prononçant sur le projet de loi déjà adopté par la Chambre et pendant devant le Sénat, réclament son adoption (1), sa modification dans un sens libéral (2), ou son rejet pur et simple (3). Puis, en août, la Loire-Inférieure et la Vendée protestent contre la loi sectaire et sollicitent le Parlement de voter son abrogation. Beaucoup de Conseils, dans leurs adresses au ministère Waldeck-Rousseau, le félicitent au contraire de l'œuvre accomplie sur ce point; la Drôme, la Haute-Garonne, l'Isère, prennent même des délibérations spéciales pour lui demander d'en faire une application rigoureuse; le Var, l'Yonne et les Bouches-du-Rhône souhaitent que l'autorisation soit refusée à toutes les congrégations; et l'Allier, mécontent des demi-mesures prises, voudrait une révision de la loi et l'interdiction des congrégations en bloc.

La session d'août 1901 est encore marquée par une recrudescence d'intérêt accordé à l'impôt sur le revenu (une vingtaine d'assemblées s'en occupent, la plupart dans un sens favorable à la progressivité) et par le vote d'adresses de bienvenue au tsar qui, pour la deuxième fois, va devenir l'hôte de la France. Le voyage du président Loubet en Russie

1. Par exemple : Corrèze, Indre-et-Loire, Saône-et-Loire, Alger.

2. Par exemple : Aveyron, Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine, Maine-et-Loire, Meuse.

3. Par exemple : Finistère, Loire-Inférieure, Mayenne, Morbihan, Vendée.

en mai 1902 provoque de même, à la session d'avril, l'envoi unanime d'adresses de sympathie et de respectueuse gratitude.

Enfin, à côté des quelques vœux qui, tous les ans, viennent énumérer les revendications anti-cléricales, séparation des Eglises et de l'Etat, suppression du budget des cultes, suppression de l'ambassade du Vatican, etc., et qui émanent surtout des Bouches-du-Rhône, de la Creuse, de la Drôme, de la Seine, du Var et de l'Hérault, il convient de remarquer un petit nombre de délibérations d'un caractère un peu spécial. C'est d'abord la profession de foi collectiviste votée par les Bouches-du-Rhône dans les termes suivants : « Le Conseil général affirme ses sentiments démocratiques et égalitaires dans la prochaine réalisation de la société collectiviste ou communiste, dont le germe s'est déclaré dans la société actuelle » (1). C'est le vœu le Moign, adopté par les Côtes-du-Nord, et portant qu' « aucun citoyen français ne pourra être banni, par aucun pouvoir privé ou public, pour des causes ou raisons politiques quelles qu'elles soient » (2). Et c'est encore l'ordre du jour par lequel les Bouches-du-Rhône demandent « à la majorité démocratique issue des scrutins des 27 avril et 11 mai 1902 d'examiner avec un soin minutieux tous les dossiers des élections législatives, surtout ceux du bloc de

1. Octobre 1901.
2. Août 1901.

droite, n'importe les écarts de voix, afin de sauvegarder la moralisation du suffrage universel » (1).

J'ai négligé volontairement jusqu'à présent tout ce qui concerne l'instruction. La matière est si importante et les questions qui s'y rattachent ont joué un tel rôle sous les deux derniers Cabinets qu'il m'a semblé nécessaire d'en présenter un tableau d'ensemble, au lieu d'en émietter les bribes au hasard des sessions. Déjà, à propos des lois sur l'enseignement primaire, j'avais procédé de même. Par ce moyen on gagne en clarté ce qu'on a pu perdre en méthode.

Il faut remonter au ministère Brisson pour avoir le point de départ de ce deuxième mouvement d'opinion sur l'instruction publique. A côté des préoccupations graves de l'affaire Dreyfus, le gouvernement manifesta à cette époque le dessein de parvenir à l'abrogation de la loi Falloux, et de supprimer par là le principe même qui consacre la liberté de l'enseignement. Il estimait que l'enseignement congréganiste était le pire ennemi des institutions établies. Mais, malgré l'approbation de quelques Conseils généraux (2), le Cabinet Brisson ne put se charger de mener à bonne fin une œuvre de ce genre, et il succomba sans en avoir réalisé la moindre partie.

Le ministère Dupuy, aux prises avec les mêmes

1. Juin 1902.

2. Allier. Charente-Inférieure, Cher, Isère, Jura, Lot, Marne.

difficultés, était moins qualifié encore pour faire aboutir ce programme. Et l'attention se détournait même à un tel point des soucis de cette espèce, que l'assemblée de la Drôme fut la seule à réclamer le stage scolaire et l'abrogation de la loi Falloux. Les Côtes-du-Nord et la Vendée souhaitèrent le maintien de la liberté d'enseignement.

Plus heureux que ses prédécesseurs, M. Waldeck-Rousseau, après la liquidation de l'affaire Dreyfus qui lui demanda quelques mois, eut désormais les mains libres pour agir dans un autre domaine. Et l'on peut dire, je crois, que les trois années de pouvoir de ce gouvernement s'absorbèrent dans une lutte destinée à affirmer et à protéger la prééminence de l'Etat sur les congrégations religieuses, et à assurer à l'enseignement laïque la place prépondérante.

Cette lutte se manifesta par le dépôt de deux projets de loi : l'un de M Waldeck-Rousseau lui-même sur le contrat d'association, qui obtint la majorité des suffrages à la Chambre et au Sénat ; l'autre sur le stage scolaire, émanant de M. Leygues, ministre de l'instruction publique, et qui demeura à l'état de projet. Aussi, dès le mois d'août 1899, peut-on constater, dans les procès-verbaux des assemblées départementales, un nombre imposant de délibérations en faveur du stage scolaire, de l'abrogation de la loi Falloux et surtout de la complète laïcisation. Il est juste de remarquer d'autre part que le principe de la liberté d'enseignement

rallia également quelques suffrages, et qu'il fut soutenu par 9 départements.

Puis on s'occupa davantage du projet de loi sur les associations. En 1900, le stage scolaire est passé au second plan, et les adresses nombreuses envoyées au gouvernement s'inquiètent seulement de la discussion du projet Waldeck-Rousseau, qu'elles invitent le Parlement à voter sans retard.

Cela dure jusqu'à la session d'août 1901. A cette date, la loi sur les associations est votée. Il s'agit de l'appliquer, et, dans cet ordre d'idées, on se rapproche davantage encore des questions d'instruction, car il s'agira bientôt d'accorder ou de refuser l'autorisation aux congrégations enseignantes. C'est là un point que le ministère Waldeck-Rousseau effleurera à peine. Il laissera à ses successeurs le soin de mettre en mouvement la formidable machine dont il a dirigé la construction. Mais, s'il borne là sa tâche, s'il abandonne à ceux qui le suivront dans la carrière le fardeau d'une réorganisation de l'enseignement, les Conseils généraux se rejettent sur cette question capitale aussitôt que le vote de la loi sur les associations a dissipé les soucis qu'ils avaient à ce sujet. En août 1901, quelques-uns insistent sur la nécessité d'établir le stage scolaire, et un nombre plus considérable réclame à nouveau l'abrogation de la loi Falloux. En avril 1902, bien que l'approche des élections générales soit un trop remarquable champ d'activité pour permettre d'autres travaux, on rencontre encore une di-

zaine de délibérations s'inspirant des mêmes idées.

Cependant, au lendemain des élections législatives qui avaient consacré le succès de sa politique, le cabinet Waldeck-Rousseau s'était retiré de son plein gré, et une combinaison radicale, présidée par le sénateur Combes, avait pris à sa suite la direction des affaires. Le nouveau ministère apportait un programme comportant l'application rigoureuse de la loi de 1901.

Lorsqu'il eut opéré la fermeture d'un certain nombre d'écoles congréganistes, au milieu d'incidents de toutes sortes, et que s'ouvrit la session d'août des Conseils généraux, on peut concevoir sans peine dans quelle atmosphère d'agitation ils eurent à délibérer. Les uns, prenant parti pour le gouvernement, adressèrent au Cabinet leurs remerciements et leurs félicitations enthousiastes (1), réclamèrent l'abrogation de la loi Falloux (2), ou prirent plaisir à énumérer tout le programme anticlérical (3). Les autres s'étagèrent à tous les degrés du mécontentement ou de l'indignation, soit en demandant l'application libérale de la loi sur les associations (4) ou la réouverture provisoire des écoles fermées jusqu'à ce qu'une décision intervienne sur

1. Se reporter page 85, note 1.

2. Ardennes, Cher, Gard, Isère (août 1902), Bouches-du-Rhône (octobre 1902).

3. Cher, Gard, Hérault, Lot, Yonne (août 1902), Bouches-du-Rhône (octobre 1902).

4. Côtes-du-Nord, Mayenne, Meuse, Sarthe.

l'autorisation (1), — soit en sollicitant le ministère de laisser procéder à la levée des scellés (2), de faire examiner immédiatement les demandes d'autorisation par le Conseil d'Etat (3), ou de respecter la liberté d'enseignement (4), — soit enfin en protestant de toute leur énergie contre les suppressions de traitements ecclésiastiques (5), contre l'intervention de l'armée dans la fermeture des écoles (6), et surtout contre les actes de M. Combes, dont les décrets et circulaires étaient, d'après eux, autant de violations de la loi (7).

Parmi ces délibérations, certaines atteignaient la dernière violence. Le Morbihan « réprouve hautement ce gouvernement sectaire et irrespectueux des lois, qui, continuant son œuvre impie de désorganisation de l'armée, met nos soldats dans l'affreuse alternative de refuser l'obéissance ou de coopérer à une œuvre indigne de notre vieille gloire française. » Le rapport sur l'instruction primaire, approuvé par le Conseil général du Maine-et-Loire, parle de « la criminelle politique de M. Combes ».

1. Aveyron, Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise.

2. Côtes-du-Nord.

3. Nord, Vosges.

4. Côtes-du-Nord, Loire-Inférieure, Manche, Mayenne, Orne, Pas-de-Calais, Sarthe, Seine-Inférieure.

5. Côtes-du-Nord, Vendée.

6. Morbihan.

7. Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure, Morbihan, Vendée.

Les Côtes-du-Nord réclament la suspension « des décrets illégalement pris et exécutés par le gouvernement depuis le 27 juin. » Les exemples abondent.

Depuis cette date l'effervescence ne s'est pas calmée. Après la fermeture d'un certain nombre d'écoles congréganistes, le cabinet transmit au Parlement les demandes d'autorisation de certaines congrégations et fit statuer en bloc sur la suite qu'il convenait de leur donner. Les autorisations furent refusées, d'où devait naturellement s'ensuivre la fermeture de nouveaux établissements. En outre, pour parer à l'augmentation brusque et fatale du nombre des élèves dans les écoles laïques, on proposa une loi permettant au préfet d'imposer d'office les communes, sans consulter le Conseil général, pour la construction de maisons d'écoles. Les assemblées départementales, en présence de ces mesures, ne désarmèrent pas. Soit en avril, soit en août, elles distribuèrent aux dirigeants le blâme ou la louange. Et rien ne permet de penser que la lutte soit terminée.

Mais, en dehors de ces manifestations plus ou moins acerbes pour ou contre la politique générale, l'année 1903 a été féconde en ce qui concerne les Conseils généraux.

En avril, ce fut un mouvement préparé par la Fédération des contribuables et qui eut un certain succès. Il s'agissait de traduire aux pouvoirs publics les inquiétudes des électeurs en présence de la situation

financière. La formule choisie était : ni emprunts, ni impôts nouveaux. On la rencontre assez fréquemment dans les volumes de procès-verbaux de cette session. — A la même époque les assemblées départementales saluèrent de leurs vœux le voyage du président de la République en Algérie.

En août, sans tenir compte des souhaits de rapprochement franco-anglais ou franco-italien émis à l'occasion des visites royales à Paris, l'œuvre des Conseils a été considérable. Un certain nombre d'entre eux se sont prononcés contre le projet d'équilibrer le budget par un prélèvement de quinze millions sur les réserves du crédit agricole. D'autres ont examiné le projet Rouvier d'impôt sur le revenu, et la plupart l'ont condamné. Enfin la presque unanimité des assemblées ont réclamé l'abaissement à dix centimes de la taxe postale, et 63 exactement, accédant au désir de M. d'Estournelles de Constant, ont exprimé le vœu que l'article 19 de la Convention de la Haye, qui prévoit la conclusion de traités d'arbitrage entre les puissances contractantes, reçoive sans plus de retard son application.

L'ampleur de ce chapitre suffit à en fournir la conclusion. Le développement eût été moindre si l'œuvre des assemblées départementales avait été moins importante. Mais, en fait, plus les années se succèdent, plus le rôle des Conseils généraux s'étend et s'affirme. Ils ne sont pas seulement le rouage local, nécessaire à la gestion des intérêts

de clocher. Ils participent par leurs avis à la direction des affaires publiques. Leur voix est écoutée, et souvent leurs vœux ne restent point lettre morte. — A qui dirait que toutes ces manifestations ne sont qu'un coup d'épée dans l'eau, on n'aurait qu'à mettre sous les yeux le tableau fidèle des desiderata exprimés et des mesures prises par les pouvoirs compétents pour leur donner satisfaction. On pourrait même faire mieux, et, montrant ainsi que l'influence de ces vœux ne se borne pas à se faire sentir en deçà des frontières, évoquer la signature récente du traité d'arbitrage entre la France et l'Angleterre, et la rapprocher des votes unanimes, par lesquels, en août 1903, les assemblées départementales réclamaient l'application de la convention de la Haye.

Le rôle du Conseil général a grandi de jour en jour par des progrès incessants.

Sous le Premier Empire, la Restauration, la monarchie de Juillet, il était, nous l'avons vu, complètement effacé et réduisait strictement ses occupations aux questions locales.

Depuis 1848, il s'est haussé par des efforts persévérants à une place plus en vue.

Que faut-il augurer de l'avenir? Le passé nous en répond. Si rien ne vient entraver la marche progressive qui s'est manifestée pendant un siècle, il faut conclure que l'évolution commencée si brillamment ira s'accentuant sans cesse, et que les Conseils généraux verront croître, à chaque étape de leur existence, leur influence et leur autorité.

CHAPITRE II

Les vœux politiques devant la loi.

Parmi ces délibérations nombreuses qui viennent d'être étalées sous nos yeux, certaines sont légales et rien ne s'oppose à leur émission ; d'autres au contraire sont formellement prohibées. Pendant tout le cours du siècle en effet, depuis la création même des Conseils généraux, la loi a tenu à leur interdire le domaine politique, et ce principe n'a subi en droit aucune exception.

La loi du 18 pluviôse an VIII accordait seulement aux Conseils généraux le droit d'exprimer leur opinion sur l'état et les besoins du département. A la vérité, le texte ne fut pas pris à la lettre. Il semble interdire aux assemblées départementales tous les objets d'intérêt plus général s'étendant au delà des limites du département. Or une instruction du ministre de l'intérieur Chaptal, en date du 16 ventôse an IX, porte que « les mémoires des Conseils généraux doivent présenter à l'administration, non seulement les maux à réparer ou le bien à faire dans chaque département, mais des vues étendues, des idées d'utilité publique, des éléments d'amélio-

ration et de prospérité générale ». Le droit pour les assemblées départementales de s'occuper des questions d'intérêt général paraît donc bien établi, sinon par le texte lui-même, du moins par l'interprétation officielle qui en a été donnée.

Mais nulle part on ne trouve l'autorisation des vœux politiques. Chaptal n'y a pas songé un seul instant, et certes on aurait beau martyriser l'article 6 de la loi de pluviôse qu'il serait impossible de lui arracher une pareille décision. Qu'on ne dise pas d'ailleurs que, dans le silence de la loi, les Conseils généraux possèdent ce droit. Cela seul leur est permis, dont la loi leur reconnaît positivement le droit. « Il n'y a que le législateur qui puisse faire tout ce qu'il veut. Sa fonction est précisément de vouloir. Les particuliers peuvent aussi ce qu'ils veulent à la condition que la loi ne le défende pas. Mais les personnes morales étant une émanation de la souveraineté, le souverain a dû, sous peine de conduire à l'anarchie, déterminer leur sphère d'action ; il l'a fait souvent par des édictions rigoureuses et, là où le caractère impératif ne résulte pas absolument de la fermeté évidente de la lettre, le principe ne domine pas moins, parce qu'il est de sa nature inaliénable. Le département, personne morale dont le Conseil général est un des organes, a donc des droits et des pouvoirs limités, mesurés, enfermés dans des règles précises » (1).

1. Ch Roussel, conseiller d'Etat. De l'indemnité des Conseils généraux. — *Revue de droit public*, juillet 1900.

L'article 17 de la loi du 22 juin 1833 vint interdire d'une façon formelle à tout Conseil général de faire aucune proclamation ou adresse. L'intention était très nette, car, dans la première rédaction, on se bornait à défendre aux citoyens toute proclamation ou adresse, et ce ne fut qu'à la suite de la discussion devant les Chambres qu'on étendit cette prohibition aux Conseils généraux, dans la crainte de les voir devenir les auxiliaires d'un parti. La sanction de l'interdiction était aux mains du préfet ; elle consistait à envoyer l'arrêté au procureur général du ressort et à suspendre la session.

Vint la loi du 10 mai 1838. Dans son article 7, elle donne le droit aux Conseils généraux d'adresser directement au ministre chargé de l'administration départementale, par l'intermédiaire du président, les réclamations qu'ils auraient à présenter dans l'intérêt spécial du département, ainsi que leur opinion sur l'état et les besoins des différents services publics en ce qui touche le département.

La loi a voulu que les assemblées départementales pussent faire connaître leur avis sur toutes les questions d'intérêt général, à l'instar de la circulaire Chaptal au lendemain de la loi de pluviôse. Mais il y a une restriction dont l'importance ne peut échapper : *en ce qui touche le département*. Il est visible que le législateur n'a pas entendu autoriser l'émission de vœux politiques. D'ailleurs tous les interprètes s'accordent sur ce point, et c'est avec l'approbation unanime qu'il a été fait application dans

cette hypothèse de l'article 14 de la loi de 1833, édictant la nullité des délibérations relatives à des objets qui ne sont pas compris dans le cercle des attributions légales.

Sous l'Empire, en 1870, au Corps législatif, un projet, permettant aux Conseils généraux d'émettre des vœux politiques, fut déposé pour la première fois. Jamais jusque là personne n'en avait eu l'idée ou n'en avait senti le besoin, ni en 1833, ni en 1838, ni même en 1848.

Au moment de la mise à l'ordre du jour des propositions Magnin et Bethmont, relatives à l'organisation et aux attributions des Conseils généraux, M. Morin proposa l'amendement suivant : « Les Conseils généraux peuvent présenter aux ministres compétents, par l'intermédiaire de leurs présidents, dans les limites tracées par la Constitution, des vœux sur les questions politiques, économiques, industrielles et agricoles d'intérêt général ». Et plus tard M. Mathieu (de la Corrèze) présenta à son tour un autre amendement ainsi conçu : « Les Conseils généraux peuvent émettre des vœux sur tous les sujets d'intérêt général, politiques, industriels, commerciaux et agricoles ».

La commission chargée d'examiner les propositions de loi Magnin et Bethmont, par l'organe de son rapporteur M. Nogent Saint-Laurens, se prononça en faveur de ces amendements. Elle se fonda, pour dégager cette conclusion, sur une série d'arguments que nous discuterons en

leur temps. Le Corps législatif se rangea à son opinion et adopta l'article 6, qui avait été définitivement arrêté à la rédaction suivante : « Les Conseils généraux peuvent émettre tous les vœux d'intérêt général et tous les vœux politiques qui ne sont pas contraires à la Constitution ».

Il semblait que la partie fût gagnée par les partisans des vœux politiques. Le Sénat cependant veillait. Le baron Haussmann, rapporteur, prononça un long et solide réquisitoire contre l'innovation proposée et, à la suite de ce discours, l'article contesté fut rejeté par le Sénat, qui adopta le projet dans son ensemble. Pour ne pas retarder les réformes que contenait la nouvelle loi, le Corps législatif adopta le texte mutilé, et les vœux politiques demeurèrent interdits aux assemblées départementales.

On pouvait croire que l'Assemblée nationale, discutant en 1871 le projet de loi organique qui devait devenir la loi du 10 août de la même année, allait reprendre pour son compte la tentative malheureuse du Corps législatif et mener la tâche à bonne fin.

Au début en effet un courant puissant se dessina en ce sens. Ses partisans estimaient que l'Assemblée nationale ne pouvait rester au-dessous d'une Chambre impériale au point de vue du libéralisme, et ils préconisaient l'adoption du projet de M. Savary. Dans son premier rapport au nom de la Commission de décentralisation, M. Waddington s'exprimait

ainsi : « Quant à l'émission de vœux politiques, il est inutile d'insister sur l'opportunité de sanctionner enfin ce droit, si souvent réclamé, si souvent refusé, et qui serait déjà entré dans les attributions des Conseils généraux, si la décision prise à ce sujet en 1870 par le Corps législatif n'avait été invalidée par le Sénat » (1).

Au cours de la première délibération, M. Waddington soutint, aux applaudissements de nombreux députés, la faculté d'émettre des vœux politiques. Il fut vivement combattu par M. Lambrecht, ministre de l'intérieur.

Puis, tout-à-coup, l'Assemblée nationale fit volte-face. A la deuxième délibération, la commission apporte un texte modifié qui autorise les vœux d'intérêt général et prohibe les vœux politiques. Enfin, à la troisième et dernière délibération, on adopte l'article 51 paragraphe 3 tel qu'il est demeuré depuis lors : « Tous vœux politiques lui sont interdits. Néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale ».

1. Rapport Waddington. *Journal officiel* du 3 juillet 1871, page 1715, n° 320.

CHAPITRE III

Etat de la jurisprudence en matière de vœux politiques

Si nous reportons maintenant le regard sur le rôle grandissant des Conseils généraux que nous nous sommes attaché plus haut à mettre en évidence, nous voyons que, parmi les pousses vertes et drues de cette robuste montée de sève, le jardinier prévoyant a marqué quelques rameaux. C'est par leur sacrifice que l'on émondera l'arbre vigoureux, afin de donner aux branches voisines plus d'air et de soleil. L'article 51 a désigné ainsi les vœux politiques des assemblées départementales, et il a remis au ministre de l'intérieur, doublé du Conseil d'Etat, les ciseaux de l'horticulteur.

Jetons un coup d'œil sur les frondaisons élaguées ; mesurons l'étendue du sacrifice. Nous rechercherons plus tard si les tiges protégées ont gagné en splendeur tout ce que la plante a pu perdre en force sauvage et en végétation touffue, et si l'opération valait la peine d'être faite avec tant de soin. Pour l'instant, il s'agit seulement de compter, de dénom-

brer ce qui est tombé sous la lame brutale, et de rapprocher des prescriptions du jardinier cette moisson hâtive pour savoir si on a fait tout le nécessaire ou si on n'est pas allé au delà.

Qui peut nous renseigner sur l'étendue de l'élaguage? Le préfet, le ministre de l'intérieur, le Conseil d'Etat. Interrogeons d'abord les préfets.

Les vœux sur la liberté de l'enseignement sont-ils politiques? Le préfet de la Vendée dit oui (1), mais le préfet de la Manche dit non (2). S'agit-il du stage scolaire? Le préfet de l'Aisne permet (3), et le préfet de la Loire-Inférieure défend (4). De la laïcisation? C'est légal dans l'Isère (5) et prohibé dans l'Indre (6). De l'abrogation de la loi Falloux? L'assemblée de Saône-et-Loire peut délibérer (7), celle du Rhône ne le peut pas (8).

Veut-on s'occuper de l'application aux congrégations des décrets de 1880? Le préfet de l'Aube fronce le sourcil (9), et le préfet du Jura sourit (10). Parle-t-on plus spécialement de la loi de 1901 sur les associations? Le préfet de la Charente-Inférieure

1. Vendée (avril 1899).
2. Manche (août 1899).
3. Aisne (août 1899).
4. Loire-Inférieure (avril 1900).
5. Isère (août 1898).
6. Indre (août 1901).
7. Saône-et-Loire (août 1899).
8. Rhône (août 1899).
9. Aube (août 1899).
10. Jura (août 1899).

manifeste de l'émotion (1), et le préfet des Côtes-du-Nord reste impassible (2). Propose-t-on la réouverture provisoire des écoles congréganistes récemment fermées? Le préfet de la Savoie n'y voit pas d'inconvénient si l'on veut être sage (3), le préfet de l'Aveyron prend aussitôt ses dispositions de combat (4). Si l'on en vient à apprécier la loi nouvelle autorisant l'imposition d'office des communes pour la construction d'écoles, le préfet du Pas-de-Calais laisse faire (5) et le préfet des Ardennes barre énergiquement le chemin (6). Le préfet du Morbihan estime qu'une protestation contre la suppression de traitements ecclésiastiques ne vaut pas la peine qu'on l'entrave (7); le préfet de la Vendée prépare les chaînes (8).

Dans tous les domaines il en est ainsi. Il est loisible à Albi de demander la révision de la loi sur la presse (9); mais c'est défendu à Paris (10). Oran peut légalement réclamer l'abrogation du décret Crémieux (11); Alger ne saurait le faire sans violer la loi (12). Le préfet fait des réserves si le Conseil géné-

1. Charente-Inférieure (août 1902).
2. Côtes-du-Nord (août 1901).
3. Savoie (août 1902).
4. Aveyron (août 1901).
5. Pas-de-Calais (avril 1903).
6. Ardennes (avril 1903).
7. Morbihan (avril 1886).
8. Vendée (août 1902).
9. Tarn (août 1899).
10. Seine (juin 1892).
11. Oran (octobre 1898).
12. Alger (octobre 1898).

ral de la Somme veut discuter le droit d'initiative parlementaire en matière budgétaire (1) ; le préfet du Cantal ne proteste pas (2). L'assemblée de la Drôme émet en avril un vœu en faveur du scrutin d'arrondissement : le préfet applaudit (3) ; en août de la même année, sur la même question, le préfet du même département pose la question préalable (4). On peut demander la suppression des Conseils de guerre dans les Bouches-du-Rhône (5) ; on ne le peut pas dans les Ardennes (6). On peut souhaiter la révision du Code de justice militaire dans le Var (7) ; mais c'est interdit dans la Somme (8). Dans presque tous les départements, on proteste librement contre la campagne dreyfusiste ; toutefois l'Ardèche (9) et le Loir-et-Cher (10) sont à un régime d'exception.

Et, si l'on passe aux questions de politique extérieure ou aux matières intérieures franchement politiques, c'est la même diversité, le même chaos. Le Gers vote une motion sur le désarmement sans que le préfet s'y oppose (11) ; la Seine se heurte aux

1. Somme (avril 1898).
2. Cantal (avril 1898).
3. Drôme (avril 1888).
4. Drôme (août 1888).
5. Bouches-du-Rhône (octobre 1899).
6. Ardennes (août 1899).
7. Var (avril 1901).
8. Somme (août 1901).
9. Ardèche (avril 1898).
10. Loir-et-Cher (août 1898).
11. Gers (août 1898).

réserves de son préfet (1). Qu'à Tours, on se dispose à envoyer aux Boërs un respectueux hommage, et le préfet garde le silence (2) ; mais qu'à Vesoul on ne prenne pas de ces libertés (3). On fera bien de s'abstenir aussi à Paris d'émettre l'idée d'un arbitrage entre l'Angleterre et les Républiques sud-africaines (4) ; c'est un écart qu'on peut tout au plus se permettre à la Roche-sur-Yon (5).

Réclamer, en 1871, « la mise en accusation de Bonaparte et de ses complices du 2 décembre » est un vœu politique au premier chef pour le préfet de la Drôme (6) ; il est cependant purement judiciaire aux yeux de son collègue du Rhône (7). L'organisation de la magistrature rentre dans les attributions du Conseil général du Var (8), mais le Conseil général de l'Ain a des pouvoirs moins étendus (9). La séparation des Eglises et de l'Etat et la suppression du budget des cultes revêtent un caractère politique aux yeux de tous ; toutefois le préfet de l'Yonne est d'un avis contraire (10). Enfin les adresses de félicitations au gouvernement pour l'exécution d'un programme politique sont permises

1. Seine (novembre 1896).
2. Indre-et-Loire (avril 1900).
3 Haute Saône (avril 1900).
4. Seine (novembre 1900).
5. Vendée (août 1901).
6. Drôme (novembre 1871).
7. Rhône (novembre 1871).
8. Var (août 1880).
9. Ain (août 1880).
10. Yonne (août 1902).

et prohibées à deux sessions consécutives de la Côte-d'Or (1) ; et il n'est pas jusqu'à la révision de la Constitution, si universellement interdite aux Conseils généraux sous la troisième République, qui ne leur ait été expressément proposée par les préfets de 1851 !

Vraiment le préfet connaît bien mal la question que nous lui avons posée. Laissons donc là le simple ouvrier qui s'est borné à exécuter tant bien que mal les ordres reçus, et adressons-nous à l'horticulteur lui-même. Nous serons sans doute mieux renseignés.

L'horticulteur, c'est le ministre de l'intérieur. Il possède un manuel pratique qui ne le quitte jamais, le Conseil d'Etat. A eux deux ils forment la jurisprudence, et par eux nous connaîtrons certainement l'interprétation de l'article 51.

C'est le ministre qui poursuit l'annulation ; c'est le Conseil d'Etat qui apprécie le caractère du vœu et décide s'il rentre ou s'il ne rentre pas dans la sphère d'application de l'interdiction légale. Mais il y a ceci de remarquable que le ministre et le Conseil d'Etat se sont jusqu'à présent presque toujours trouvés d'accord. Il est extrêmement rare que le Conseil d'Etat donne tort au ministère pour une poursuite injustifiée. Sauf quelques cas très exceptionnels, tous les vœux transmis au Conseil d'Etat étaient bien, d'après lui, des vœux politiques. Il n'y a donc pas à se préoccuper d'une divergence entre les deux auto-

1. Côte-d'Or (août 1902 et avril 1903).

rités ; ce serait apporter une confusion d'autant plus regrettable que le fait se produit à un titre purement accidentel (1).

Il ne faut pas oublier d'autre part que le Conseil d'Etat ne se saisit pas de lui-même, et que, par conséquent, sa jurisprudence ne peut pas être ici limitative. Il se borne à examiner les espèces que le ministre l'invite à étudier, et il les classe dans une catégorie déterminée, en pratique toujours dans la catégorie politique. La conséquence d'un tel procédé, c'est qu'on obtient ainsi une énumération de matières sur lesquelles les Conseils généraux ne sauraient délibérer sans enfreindre les injonctions de la loi. Il s'agit alors de dégager les principes qui servent de guide au Conseil dans l'élaboration de ses arrêts, et l'on arrive enfin à dresser un tableau fidèle de l'interprétation jurisprudentielle de l'article 51.

Le Conseil d'Etat donne peu d'extension aux considérants de ses arrêts, à la différence des tribunaux judiciaires. Il se contente d'indiquer en termes succincts le motif qui dicte son opinion et de viser les rares textes de lois qu'il lui est indispensable d'énoncer pour la validité même de la décision prise.

1. Le dernier exemple est tout récent. Le ministre de l'intérieur avait transmis au Conseil d'Etat un vœu du Conseil général de la Seine-Inférieure émis à la session d'août 1903 qui exprimait le désir de voir le corps enseignant demeurer en dehors de la lutte des partis. Quelque temps plus tard, le ministère a retiré et classé le dossier.

Qu'on n'aille pas y chercher la narration subtile des faits de la cause, pas plus que la savante discussion des théories qui ont été invoquées au cours des débats ! Ce serait peine inutile. Le Conseil d'Etat, organe conscient d'une jurisprudence prétorienne,a voulu conserver sa liberté d'action pleine et entière, et ne point contrarier une évolution future par des attaches trop profondes avec le passé. Lorsqu'on étudie cette jurisprudence, il faut se résigner à ne jamais rencontrer une de ces substantielles décisions de principe qui marquent solennellement les étapes de la jurisprudence judiciaire, et l'on doit se résoudre à scruter toutes les espèces appartenant à un même ordre d'idées, si l'on veut arracher à ces arrêts décharnés le secret de leur existence.

En ce qui nous concerne, nous avons entre les mains deux grandes catégories de décrets. Les uns s'appuient sur les articles 33 et 51 de la loi du 10 août 1871 et invoquent par un mot le caractère politique de la délibération qu'ils annulent. Les autres se réfèrent simplement à l'article 33 et fondent leur annulation sur le seul fait que l'objet de la délibération était étranger aux attributions légales des Conseils généraux. La deuxième catégorie nécessite une discussion sérieuse pour savoir si le Conseil d'Etat n'a pas trouvé l'empreinte politique que prohibe l'article 51 et si une excessive discrétion n'explique pas, à elle seule, l'omission de cet article 51 parmi les textes visés. La première catégorie ne peut nous imposer qu'une facile énumération.

Qu'on me pardonne de présenter les faits sous la forme d'un tableau aride et d'une sèche nomenclature. Il m'a paru qu'une telle méthode avait l'avantage d'être infiniment plus claire, plus précise ; et, comme aucun principe ne vient nous guider dans nos recherches, ne vaut-il pas mieux procéder simplement, sans arrangements artificiels, quittes à disséquer plus tard ces énonciations brèves pour en extraire le substratum qui les explique et qui les lie ?

En se fondant sur le paragraphe 3 de l'article 51, le Conseil d'Etat a annulé des délibérations portant sur les objets suivants :

1° La révision des lois constitutionnelles (Var et Vienne, 11 mai 1883 ; Constantine, 20 juin 1883 ; Nièvre, 20 octobre 1883 ; Hérault, 25 avril 1884 ; Bouches-du Rhône, 14 août 1884 ; Var, 3 mars 1885 ; Var, 12 novembre 1886 ; Charente, 19 juin 1888 ; Hérault, 30 novembre 1889 ; Bouches-du-Rhône, 10 février 1890 ; Bouches-du-Rhône, 12 août 1893 ; Hérault, 4 novembre 1893 ; Var, 10 décembre 1894 ; Bouches-du-Rhône, 9 février 1895 ; Hérault, 25 juin 1896 ; Bouches-du-Rhône et Var, 23 juillet 1896 ; Bouches du-Rhône, 4 février 1897) ;

2° L'élection du Sénat par le suffrage universel (Haute-Loire, 24 octobre 1889) ;

3° Le maintien des lois relatives à l'élection des Chambres (Pyrénées-Orientales, 28 mai 1874),

4° L'établissement du mandat impératif (Bouches-du Rhône, 10 février 1890) ;

5° La généralisation du suffrage universel (Ardennes, 10 juin 1873) ;

6° L'adoption du scrutin de liste ou du scrutin d'arrondissement (Hautes-Pyrénées, 31 mai 1888 ; Bouches-du-Rhône, 25 janvier 1898) ;

7° Les modifications aux règlements des Chambres (Bouches-du-Rhône, 10 février 1890) ;

8° La proclamation de la République (Var, 14 mai 1872) ;

9° La fixation de la fête nationale au 22 septembre ou au 1er mai (Rhône, 5 décembre 1876 ; Bouches-du Rhône, 18 juillet 1895) ;

10° La libération du territoire (Var, 14 mai 1872);

11° L'application du principe de la séparation des pouvoirs (Bouches-du-Rhône, 10 février 1890) ;

12° Le maintien des lois relatives à l'élection des Conseils locaux (Gironde, 4 août 1874) ;

13° Le remplacement d'une commission municipale par un Conseil élu (Bouches-du-Rhône, 4 juin 1872 ; Rhône, 8 novembre 1873) ;

14° La remise en possession de la ville de Lyon de ses franchises municipales (Rhône 24 décembre 1873);

15° Le mode de nomination des maires (Rhône 17 juillet 1875; Loir-et-Cher, Saône-et-Loire et Var 31 juillet 1875; Rhône, 26 octobre 1875; Côte-d'Or, Creuse et Yonne 13 novembre 1875) ;

16° L'application de la loi sur les municipalités (Ain 9 juillet 1874);

17° L'ajournement des élections départementales

(commission départementale de Seine-et-Oise, 26 juillet 1877 (1); commissions départementales du Jura et du Rhône, 12 août 1877; Allier, Creuse, Loir-et-Cher, Haute-Savoie et Var, 7 septembre 1877; Ain, Drôme, Hérault, Indre-et-Loire, Jura, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Pyrénées-Orientales, Seine-et-Oise, Vosges et Yonne, 21 septembre 1877; Aube et Tarn, 4 octobre 1877);

18° L'ajournement de la session des Conseils d'arrondissement (Yonne 21 septembre 1877);

19° Les adresses au président de la République ou au président du Conseil des ministres, approuvant la politique générale (Allier, 8 novembre 1873; commissions départementales de la Sarthe et du Var, 12 novembre 1873; Ain, 9 juillet 1874) (2);

20° Les protestations contre la politique générale du ministère au pouvoir (Var et Bouches-du-Rhône, 6 juillet 1894; Bouches-du-Rhône, 5 novembre 1896);

21° La mise en accusation du ministère (Hérault, 25 juin 1885);

22° Le remplacement du ministère (Bouches-du-Rhône, 4 février 1897);

1. L'article 51, § 3 s'applique à la Commission départementale comme au Conseil général. La jurisprudence et la doctrine ont toujours été d'accord sur ce point.

2. Deux adresses politiques ont été annulées par le Conseil d'Etat comme étrangères aux attributions légales des Conseils généraux, sans que l'article 51 ait été visé : Seine-et-Marne, 4 novembre 1886 (l'article 51 avait été invoqué dans une première rédaction) : Aude, 12 juillet 1888.

23° L'examen par la Chambre des députés des moyens propres à amener la solution de la question sociale (Bouches-du-Rhône 18 juillet 1895);

24° Le devoir du gouvernement de ne pas contraindre les fonctionnaires à faire de la politique (Gers, 30 juillet 1897);

25° L'épuration du personnel administratif et judiciaire (Allier, Bouches-du-Rhône, Hérault et Var, 4 novembre 1886; Bouches-du-Rhône, 11 novembre 1887; Bouches-du-Rhône, 27 août 1888; Bouches-du-Rhône, 10 février 1890; Allier, 17 avril 1890; Bouches-du-Rhône, 16 mai 1891; Var, 12 décembre 1895);

26° La rétribution de toutes les fonctions électives (Var, 12 décembre 1895);

27° La suppression des fonds secrets (Bouches-du-Rhône, 21 juillet 1887; Bouches-du-Rhône, 11 décembre 1887; Bouches-du-Rhône, 27 août 1888);

28° L'abrogation de la loi de 1894 sur les menées anarchistes (Var 26 novembre 1894; Hérault 7 décembre 1894; Bouches-du-Rhône, 5 novembre 1896; Bouches-du-Rhône, 4 février 1897);

29° L'abrogation de la loi sur l'Internationale (Bouches-du-Rhône, 11 décembre 1887; Bouches-du-Rhône, 27 août 1888);

30° L'amnistie des condamnés pour crimes ou délits politiques, de presse, de grève, de réunion, ou faits connexes (Var, 14 mai 1872; Rhône 17 juillet 1875; Rhône, 11 juin 1877; Rhône, 18 décembre 1879; Bouches-du-Rhône, 6 mars 1884; Bou-

ches-du-Rhône, 7 août 1884; Bouches-du-Rhône, 2 juillet 1885; Hérault, 12 novembre 1886; Bouches-du-Rhône, 11 décembre 1887; Bouches-du-Rhône, 20 février 1888; Bouches-du Rhône, 27 août 1888; Hérault, 17 décembre 1892; Bouches-du-Rhône, 20 janvier 1893; Hérault, 4 novembre 1893; Bouches-du-Rhône, 12 février 1894; Bouches-du-Rhône, 13 novembre 1894);

31° L'expulsion des princes et le retour à la nation de leurs biens apanagés (Hérault, 4 novembre 1886) (1);

32° La nécessité d'accorder une indemnité aux victimes de l'Ordre moral (Bouches-du-Rhône, 10 décembre 1894);

33° Le peuplement de l'Algérie par les condamnés politiques (Oran, 29 novembre 1876);

34° La levée de l'état de siège dans le département (Var, 14 mai 1872; Côte-d'Or, 26 janvier 1874; Pyrénées-Orientales 23 juin 1874);

35° L'abandon des expéditions lointaines (Aude, 2 juillet 1885; commission départementale de la Loire-Inférieure, 22 août 1885);

36° L'évacuation du Tonkin (Gers, 25 juin 1885);

37° La vérité sur la capitulation de Metz (Var, 14 mai 1872);

1. Un décret du même jour porte annulation d'une délibération du Conseil général de Seine-et Marne, adressant des félicitations au gouvernement à propos de l'expulsion des princes La nullité est fondée sur ce qu'un tel objet ne se trouve pas compris dans les attributions légales des Conseils généraux.

38° L'attitude à prendre par la France dans le conflit gréco-turc (Bouches-du-Rhône et Gers, 30 juillet 1897 ; Hérault, 12 août 1897) ;

39° L'affrètement de navires étrangers pour le transport des troupes à Madagascar (Bouches-du-Rhône, 25 juillet 1895) ;

40° Le maintien de l'inamovibilité de la magistrature (Côtes-du-Nord, 10 février 1881) ;

41° La suppression de l'inamovibilité de la magistrature et l'élection des magistrats par le suffrage universel (Rhône, 3 novembre 1881 ; Bouches-du-Rhône, 10 février 1890) ;

42° La séparation des Eglises et de l'Etat (Hérault, 25 avril 1884 ; Hérault, 12 novembre 1886 ; Rhône, Var et Yonne, 12 novembre 1886 ; Rhône, 4 juillet 1887 ; Yonne, 12 novembre 1887 ; Rhône, 8 décembre 1887 ; Bouches-du-Rhône, 10 février 1890 ; Bouches-du-Rhône, 21 juillet 1892 ; Hérault, 5 juillet 1893 ; Bouches-du-Rhône, 12 février 1894 ; Bouches-du-Rhône, 13 septembre 1894 ; Bouches-du-Rhône, 9 février 1895 ; Var, 12 décembre 1895 ; Var, 28 janvier 1897 ; Bouches-du-Rhône, 4 février 1897 ; Var, 12 août 1897 ; Var, 25 janvier 1898) ;

43° La suppression du budget des cultes (Rhône, 4 novembre 1880 ; Rhône, 8 novembre 1881 ; Rhône, 4 juillet 1887 ; Rhône, 8 décembre 1887 ; Bouches-du-Rhône, 10 février 1890 ; Bouches-du-Rhône, 21 juillet 1892 ; Bouches-du-Rhône, 13 septembre 1894 ; Bouches-du-Rhône, 9 février 1895 ; Bouches-du-Rhône, 4 février 1897) ;

44° La suppression de l'ambassade du Vatican (Bouches-du-Rhône, 10 février 1890 ; Bouches-du-Rhône, 9 février 1895 ; Var, 12 décembre 1895) ;

45° Les mesures à prendre contre le clergé (Bouches-du-Rhône, 21 juillet 1892) ;

46° L'application des décrets du 29 mars 1880 sur les congrégation non autorisées (Côtes-du-Nord, Finistère, Indre, Landes, Loire-Inférieure, Lozère, Morbihan, Basses-Pyrénées, Tarn, Tarn-et-Garonne, Vaucluse, Vendée, 29 avril 1880 ; Drôme, 23 septembre 1880 ; Rhône, 16 novembre 1880 ; Aude, 10 février 1881 ; Maine-et-Loire, 22 février 1881 ; Bouches-du-Rhône, 12 février 1894 ; Indre-et-Loire, 5 juillet 1894 ; Bouches-du-Rhône, 13 septembre 1894 ; Bouches-du-Rhône, 4 février 1897 ; Bouches-du-Rhône, 30 juillet 1897 ; Hérault, 12 août 1897) ;

47° L'application de la loi de 1901 sur les associations (Maine et Loire, 7 août 1902 ; Loire-Inférieure, 18 octobre 1902 ; Maine-et-Loire, 1er décembre 1902 ; Mayenne, 26 juin 1903) ;

48° La surveillance de l'application de la loi de 1901 sur les associations, en ce qui concerne les écoles, par la Commission permanente du Conseil général (Maine-et-Loire, 1er décembre 1902) ;

49° L'abrogation du droit d'accroissement (Maine-et-Loire, 12 décembre 1895) ;

50° Le respect des libertés de la presse, de réunion, etc. (Bouches-du-Rhône, 10 février 1890) ;

51° Le respect du droit de fêter le 1er mai par

des manifestations publiques (Bouches-du-Rhône, 12 août 1893);

52° Le respect de la liberté d'enseignement et du droit des pères de famille, avec critique implicite des actes du gouvernement (Morbihan, Tarn et Vaucluse, 22 avril 1880 ; Dordogne, 21 mai 1880) ;

53° La révision ou l'abrogation des lois sur l'instruction primaire (Dordogne, Gers, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Basses-Pyrénées et Vendée, 30 juin 1882 ; Tarn, 13 octobre 1882 ; Tarn, 15 juin 1883 ; Vendée, 24 juin 1886 ; Vendée, 24 février 1887 ; Maine-et-Loire, 20 novembre 1890 ; Maine-et-Loire et Morbihan, 22 octobre 1891 ; Côtes-du-Nord, 24 janvier 1898) ;

54° Les laïcisations effectuées dans le département (Maine-et-Loire, 5 mai 1888 ; Maine-et-Loire, 3 décembre 1890 ; Côtes-du-Nord, 5 novembre 1896) (1) ;

55° Le maintien des congrégations dans les écoles publiques (Morbihan, 23 octobre 1890) ;

56° La police des cabarets et l'abrogation du décret du 29 décembre 1851 sur les débits de boissons (Rhône, 10 mai 1875 ; Rhône, 10 juin 1875 ; Rhône, 26 octobre 1875) ;

57° L'application des règlements militaires aux

1. Deux décrets, en date du 17 juillet 1884 et du 24 juin 1886, annulent des motions du Conseil général de la Vendée, protestant contre les laïcisations opérées par le préfet, en vertu du seul article 33 qui déclare nulles et de nul effet les délibérations prises sur des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions des conseils généraux.

officiers comme aux soldats (Bouches-du-Rhône, 10 février 1890 ; Bouches-du-Rhône, 10 décembre 1894) ;

58° La désapprobation de la campagne dreyfusiste, conduite avec la complicité du ministère (Ille-et-Vilaine, 4 décembre 1899) ;

59° L'exhortation du corps électoral à condamner les hommes politiques qui ont forfait à l'honneur dans les tripotages du Panama (Bouches-du-Rhône, 12 août 1893) ;

60° L'allocation de crédits à des publications politiques (Rhône, 6 février 1875) ;

61° L'allocation de crédits à des chambres syndicales d'ouvriers mineurs, par connexité avec des vœux politiques (Hérault, 8 décembre 1892) (1) ;

62° L'allocation de crédits destinés à venir en aide aux religieuses expulsées (Loire-Inférieure 1er décembre 1902) ;

63° L'allocation de crédits à une Chambre de commerce pour suppléer au manque de ressources de cette chambre, dont le budget n'avait pas été approuvé par le ministre du commerce pour des raisons politiques (Maine-et-Loire, 1er décembre 1902 ; Maine-et-Loire, 15 août 1903).

Telle est à l'heure actuelle la liste complète des délibérations annulées par le Conseil d'Etat en vertu de l'article 51. Il ne faudrait pas croire toute-

1. Un décret du 12 août 1897 annule une délibération du même Conseil portant allocation de crédits dans les mêmes conditions, et se fonde seulement sur l'article 33.

fois que, pour chacune de ces espèces, la haute assemblée se soit uniformément servie de la même formule. La brièveté des considérants a permis cependant des différences appréciables.

Toutes les fois que l'objet du vœu porte sur une matière se rattachant franchement à ce qu'on est convenu d'appeler la politique, la concision atteint son degré le plus aigu. Le Conseil d'Etat se borne à employer une courte phrase généralement ainsi conçue : « Considérant que cette délibération porte sur un objet essentiellement politique », ou cette autre, d'un laconisme aussi sûr : « Considérant que ce vœu a un caractère politique ». Qu'il s'agisse de la révision de la Constitution, de la séparation des Eglises et de l'Etat, du mode de nomination des maires, de la mise en accusation du ministère, de l'amnistie, ou de toute autre question analogue, l'une des deux formules apparaît.

A la vérité, il y eut bien, dans les premières années qui suivirent la loi de 1871, des considérants un peu plus explicatifs. Certains même, affirmant que l'objet visé était politique, ajoutaient qu'il ne rentrait pas dans le domaine de l'administration générale ! (1). Mais, à mesure que les décisions se multipliaient, la discrétion devenait plus rigoureuse, et l'on voyait se préciser cette prudente méthode de

1. Voir par exemple le décret en Conseil d'Etat du 4 août 1874 déclarant nulle une délibération du Conseil général de la Gironde sur le maintien des lois électorales concernant les Conseils locaux.

mesurer la portée des termes afin de ne jamais entraver l'œuvre sans cesse évolutive de cette jurisprudence qui fait la loi.

Le Conseil d'Etat n'a pas hésité davantage à annuler, comme portant sur un objet politique, plusieurs délibérations dont l'objet pris en lui-même appartenait incontestablement à l'administration générale, mais empruntait aux circonstances du moment un caractère politique temporaire. C'est le cas pour les vœux en faveur de la liberté de l'enseignement et contre les décrets du 29 mars 1880, émis à partir de cette date, et c'est peut-être aussi le cas pour les délibérations qui, à la chute de Ferry, réclamaient l'abandon des expéditions lointaines ou l'évacuation du Tonkin. Ici le Conseil d'Etat n'a pas été plus explicite qu'en ce qui concerne les matières indiquées plus haut et dont le caractère politique permanent ne pouvait faire de doute pour personne; ici, comme précédemment, il s'est borné à reconnaître le caractère politique de la question visée.

Faut-il donc, pour entraîner l'application de l'article 51 § 3, que l'objet du vœu soit constamment ou momentanément politique? Cette condition n'est pas indispensable, et le Conseil d'Etat, par une série d'exemples, consacre une théorie opposée. Il y a également lieu d'annuler, pour violation de l'article 51, toutes les délibérations qui revêtent un caractère politique, soit par les considérations apportées à l'appui, soit par les termes dans lesquels elles sont conçues et par la discussion qui les a pré-

cédées, soit par les circonstances qui les ont produites, soit encore par le but que poursuivent leurs auteurs. Les questions d'enseignement rentrent, à n'en pas douter, dans l'administration générale, et, à ce titre, les vœux portant sur l'application, la révision ou l'abrogation des lois scolaires rentrent dans la compétence des Conseils généraux. Il en est de même de la législation sur la police des cabarets. Et cependant nous avons rencontré plusieurs décrets annulant des vœux de ce genre. Dans chacun de ces cas le Conseil d'Etat a pris soin de s'en expliquer.

I. — C'est à cause des considérations politiques développées à l'appui des délibérations sur l'instruction primaire prises par les assemblées du Gers, de la Loire-Inférieure et de la Vendée, à la session d'avril 1882, que ces délibérations ont été frappées de nullité. Les décrets d'annulation sont formels sur ce point.

Les trois assemblées émettaient le vœu que la loi du 28 mars 1882 fût abrogée. Elles en avaient le droit. Mais le Gers faisait précéder le dispositif d'une série de propositions dans le genre de celle-ci : « en face d'un attentat aussi flagrant à la liberté la plus sacrée, celle de leur conscience et celle de leurs enfants, les pères de famille se trouvent dans cette cruelle alternative de sacrifier les croyances de leurs enfants ou de violer la loi en refusant de les confier à des maîtres indignes ». La Loire-Inférieure voyait dans cette loi « la plus grave atteinte aux libertés formulées dans toutes nos constitutions »,

le chemin de « l'athéisme et de toutes ses funestes conséquences ». Et la Vendée étayait sur un rapport où la loi était qualifiée de « monstruosité législative, loi de malheur, antifrançaise, législation néfaste », des considérants ainsi formulés : « Considérant que, par la nouvelle loi sur l'enseignement primaire, loi que les aveux même de quelques-uns de ses auteurs nous permettent de qualifier d'athée, les pères de famille, à quelque culte qu'ils appartiennent, se sentent atteints dans ce qu'ils ont de plus cher au monde, leur foi religieuse, leurs droits et leur dignité, l'âme même de leurs enfants ; que ce sentiment, chrétien et français à la fois, est plus vif encore, s'il est possible, sur le sol traditionnellement religieux de notre Vendée ; les soussignés croient obéir en même temps à la conscience d'un devoir personnel et au mandat qu'ils ont reçu de la très grande majorité de leurs commettants, en émettant le vœu que la loi soit rapportée avant qu'elle ait pu produire ses funestes effets, et que satisfaction soit ainsi donnée au droit de Dieu, aux intérêts de la patrie et de la famille, enfin à la liberté des communes et au principe de l'inviolabilité du foyer ».

C'est pour le même motif que trois vœux du Conseil général du Rhône sur la police des cabarets ont été annulés par le Conseil d'Etat. Ils avaient tous trois une teneur identique, et cette teneur est éloquente :

« Considérant, disaient-ils, que les décrets des 29 décembre 1851-10 janvier 1852 mettent les pro-

priétaires des cafés, cabarets et autres débits de boissons à l'entière discrétion des préfets ;

« Considérant que ces deux décrets sont attentatoires à la propriété privée et à la liberté individuelle ;

« Que les dates de ces deux décrets indiquent suffisamment qu'ils ont été pris dans le but de favoriser un coup d'Etat ;

« Qu'ils livrent toute une classe de citoyens à l'arbitraire et qu'ils peuvent avoir pour conséquence la ruine des familles ;

« Considérant qu'il importe, sous un gouvernement équitable et dans un pays libre, que la loi soit la même pour tous ;

« Le Conseil général émet le vœu que l'Assemblée nationale abroge les deux décrets dont il s'agit, et que les cafés, cabarets et autres débits de boissons rentrent dans le droit commun ».

II. — Les termes des vœux et la tournure politique de la discussion qui a précédé le vote constituent une autre cause d'annulation. Le Conseil d'Etat s'est fondé sur cette raison quand il a eu à examiner les délibérations protestant contre les lois scolaires, émises par la Vendée le 8 novembre 1886, par le Maine-et-Loire le 26 août 1890 et par les Côtes-du-Nord le 24 janvier 1898, les protestations du Maine-et-Loire, en date du 27 août 1887, contre les laïcisations, et, à la séance du 29 juillet 1902, contre la circulaire récente relative à l'exécution de la loi sur les associations. Dans chacun de ces cas, des

propos violents ont affirmé le caractère franchement politique de la discussion et permis au Conseil d'Etat de considérer comme illégal ce qui aurait pu être valable si le vote avait été acquis sans débat préalable.

III. — Ce sont, en troisième lieu, les circonstances dans lesquelles le vote s'est produit qui légitiment les décrets prononçant la nullité. Si l'on va au fond des choses, on est amené à reconnaître que ces circonstances n'ont pas d'autre résultat que de produire le caractère politique temporaire déjà relevé dans les considérants du Conseil d'Etat. Dire que le vœu est politique parce qu'il porte sur un objet momentanément politique, n'est-ce pas dire que cet objet est devenu politique par l'influence des circonstances, et ne retombe-t-on pas dans le cas que nous étudions maintenant? Le doute ne me paraît pas possible. Mais, malgré cette identité, j'ai tenu à mentionner une deuxième fois les faits déjà notés plus haut, afin de répondre à la distinction qu'avait établie le Conseil d'Etat. Il annulait les délibérations sur des objets temporairement politiques, en se fondant seulement sur le caractère politique de cet objet, tandis qu'il annule ces délibérations nouvelles à raison des circonstances dans lesquelles elles ont été votées.

C'est ce dernier motif qu'il invoque à propos des vœux sur les lois scolaires qu'émirent en 1882 la Dordogne, le Maine-et-Loire, les Basses-Pyrénées et le Tarn, en 1883 le Tarn, en 1886 la Vendée. C'est

pour la même raison qu'il a annulé un vœu du Conseil de la Loire-Inférieure protestant contre les actes accomplis pour assurer l'exécution de la loi sur les associations et demandant à la Chambre des députés de prendre les mesures que comportaient les circonstances (1).

IV. — Enfin trois décrets du 1er décembre 1902 semblent se fonder, sans l'indiquer en termes formels, sur le but poursuivi par les auteurs de la délibération attaquée.

Par une délibération du 7 août 1902, le Conseil général de la Loire-Inférieure avait voté un crédit de 5.000 francs au budget de 1903 dans le but de venir en aide aux religieuses expulsées. Le Conseil d'Etat se base sur les circonstances qui ont entouré le vote et annule. Mais il semble bien que la raison véritable soit dans le but politique que se proposaient les signataires de la motion.

Le second décret est plus convaincant. Le 27 août de la même année, l'assemblée départementale du Maine-et-Loire alloue à la Chambre de commerce d'Angers une somme de 7.000 francs, à titre d'avance, pour assurer le fonctionnement de ses services, menacés d'une cessation forcée par suite du refus que le ministre du commerce oppose à l'approbation de son budget pour des causes essentiellement politiques. Le Conseil d'Etat annule encore, et cette fois il se fonde sur ce que, « en votant à la

1. Séance du 7 août 1902.

chambre de commerce une subvention de sept mille francs pour lui tenir lieu du budget des recettes de 1902 non approuvé, le Conseil général de Maine-et-Loire a entendu protester contre un acte de l'autorité ministérielle qui échappe à son appréciation, et se solidariser avec cette chambre, contrairement à la loi qui interdit aux Conseils généraux tout concert et tout accord non expressément prévu par des dispositions spéciales ; qu'en outre cet accord a pour objet de protester contre l'exécution des mesures prises par le gouvernement pour l'application de la loi du 1er juillet 1901 sur les associations ; qu'ainsi la délibération susvisée à un caractère manifestement politique ; que dès lors le Conseil général de Maine et-Loire est sorti de ses attributions légales et que sa délibération tombe sous le coup de l'article 33 de la loi du 10 août 1871 ». A la session d'avril 1903, le fait s'est reproduit, et un nouveau décret en Conseil d'Etat, en date du 15 août 1903 a prononcé l'annulation de cette seconde délibération.

Enfin n'est-ce pas le but poursuivi qui rend politique la délibération du 16 septembre par laquelle le même Conseil de Maine-et-Loire charge sa commission départementale « de suivre avec la plus grande attention l'application dans le département des mesures relatives aux écoles » ? Et n'est-ce pas l'opinion du Conseil d'Etat lorsqu'il prononce la nullité de cette délibération pour avoir donné à la commission départementale un mandat politique ?

Tous les décrets ainsi groupés constituent la pre-

mière catégorie des applications de la loi de 1871 en ce qui concerne les vœux politiques. Tous se réclament expressément de l'article 51. Il en est d'autres, et ceux-là vont former la seconde catégorie que j'annonçais plus haut, qui se bornent à invoquer l'article 33 et à annuler la délibération prise comme étrangère aux attributions du Conseil. Beaucoup de ces délibérations peuvent n'avoir et n'ont en effet aucun caractère politique. La question pour nous est de savoir si, parmi elles, certaines ne sont pas au fond des violations pures et simples de l'article 51, rangées par le Conseil d'Etat sous une étiquette plus large et sans doute plus commode.

Pour quelques-unes il n'y a pas de doute. Comment expliquer autrement que par une altération de forme sans relation avec le fond l'annulation, comme portant sur un objet étranger aux attributions, d'adresses sur la politique générale émanant de la Seine et-Marne et de l'Aude, alors que des adresses du même genre de l'Allier, de la Sarthe, du Var et de l'Ain étaient annulées comme politiques ? Vraiment on comprendrait mieux que la solution du Conseil d'Etat eût été opposée. Il s'agit en effet pour l'Allier d'un manifeste au président de la République signé à l'issue de la session par la majorité des conseillers réunis dans ce but, et publié dans le *Républicain de l'Allier* (1). Pour la Sarthe et le Var, c'est une lettre politique de la commission départe-

1. Décret en Conseil d'Etat, 8 novembre 1873 (Allier).

mentale publiée également dans un journal local (1). Enfin, pour l'Ain, la délibération incriminée consiste dans l'approbation d'un alinéa politique du rapport de la commission permanente, malgré l'opposition du préfet (2). Dans ces quatre cas, le Conseil d'Etat a eu raison de relever le caractère politique de la manifestation, mais, dans le premier, il semble qu'on ait pu néanmoins soutenir avec quelque apparence de raison que l'article 33 seul pouvait recevoir son application, puisqu'il s'agissait d'une manifestation faite par une fraction du Conseil, et cela hors session. Dès lors il devient inexplicable que ce même article 51, si extensible il n'y a qu'un instant, soit devenu tout à coup rigide et d'un sens si limité qu'il ne puisse viser les félicitations au gouvernement votées par l'assemblée de Seine-et-Marne pour approuver son attitude et les mesures prises à l'égard des membres des familles ayant régné sur la France (3) Et l'étonnement doit grandir encore à l'examen du décret d'annulation de l'Aude, qui demeure muet sur la question politique, alors qu'il s'agit d'une adresse générale d'adhésion au programme du président du Conseil (4).

1. Décret en Conseil d'Etat, 12 novembre 1873 (Sarthe et Var).
2. Décret en Conseil d'Etat, 9 juillet 1874 (Ain).
3. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Seine-et-Marne).
4. Décret en Conseil d'Etat, 12 juillet 1888 (Aude). — On peut joindre à ces deux décrets une décision du Conseil d'Etat du 12 novembre 1886 annulant une délibération du Conseil

Si donc il est manifeste que la différence de rédaction de ces décrets implique seulement une tendance du Conseil d'Etat à condenser davantage encore les visas de ses arrêts, il y a lieu de rechercher, parmi les décisions de la deuxième espèce, quelles sont celles qui revêtent au fond le caractère politique propre à la première catégorie.

Nous n'hésiterons pas à regarder comme politiques les protestations de la Vendée contre les laïcisations accomplies dans le département (1), ou le blâme voté par cette même assemblée à son préfet pour sa coopération aux laïcisations effectuées (2). Le Conseil d'Etat lui-même nous en a fourni l'exemple dans des conditions absolument identiques (3). Pourquoi ne pas suivre un guide si sûr ?

C'est lui qui a décidé que l'allocation de crédits pour la publication d'écrits politiques constituait une manifestation politique (4). D'où vient que l'allocation de prix à des monographies politiques ne soit pas politique au même degré, et d'où vient qu'elle n'ait pas été annulée elle aussi, au lieu d'être suspendue par décret simple ? (5).

Peut-être le vote de crédits à des ouvriers en grève a-t-il un caractère politique par connexité

général du Var, qui contenait des félicitations à l'adresse du général Boulanger, ministre de la guerre.

1. Décret en Conseil d'Etat, 24 juin 1886 (Vendée).
2. Décret en Conseil d'Etat, 17 juillet 1884 (Vendée)
3. Se reporter page 117, paragraphe 54.
4. Se reporter page 118, paragraphe 60.
5. Décret du 10 février 1875 (Rhône).

avec d'autres vœux politiques, ainsi que l'a pensé le Conseil d'État dans sa décision du 8 décembre 1892 visant une délibération du Conseil général de l'Hérault (1). Mais pourquoi rejeter cette même solution dans tous les autres cas analogues ? Il est possible que le motif politique de l'allocation n'apparaisse pas toujours, mais il est pourtant des cas, et ils sont nombreux, où sa présence ne fait pas le moindre doute (2). Je crois que nous pouvons là encore conclure, dans la plupart des cas, à l'appli-

1. Le vœu connexe, qui a communiqué son illégalité par connexité, était ainsi conçu :

« Le Conseil général regrette et blâme la violence exercée contre M. Humblot, directeur de Carmaux ; il recommande aux ouvriers le plus grand calme.

« D'autre part, considérant que la grève de Carmaux n'a été causée et ne persiste qu'à cause du refus par la Compagnie de reprendre l'ouvrier Calvignac, secrétaire de la Chambre syndicale, et de lui accorder les deux jours de congé par semaine qui lui sont nécessaires pour remplir son double mandat de maire et de conseiller d'arrondissement de Carmaux ;

« Considérant que les lois de la République sont égales pour tous et doivent être également respectées par tous ;

« Que le gouvernement a le devoir d'exiger des plus puissantes sociétés, comme du plus humble citoyen, le respect du suffrage universel et la soumission aux lois du pays ;

« Emet le vœu que le gouvernement prenne immédiatement les mesures les plus énergiques qu'il tient de la loi pour faire respecter à Carmaux les décisions du suffrage universel et les lois du pays ».

2. Voir entre autres une délibération du Conseil général de l'Hérault, en date du 1er mai 1897, allouant une somme de 500 francs aux ouvriers renvoyés par la Société des mines de la Grand-Combe et à ceux qui se sont mis en grève à la suite de ce renvoi.

cation très naturelle de l'article 51, au lieu de nous contenter de l'article 33 qui prohibe implicitement, dans la généralité de l'expression « objets étrangers aux attributions », l'intervention des Conseils généraux dans tous les conflits entre patrons et ouvriers.

Il ne doit pas en être autrement des vœux portant sur la suppression d'un commissariat de police (1), sur l'exclusion de trois conseillers généraux du Conseil départemental de l'instruction publique (2), sur une manifestation d'instituteurs réunis sous la présidence de l'inspecteur primaire pour adresser leurs félicitations à Paul Bert (3), ou d'un blâme au Conseil départemental de l'instruction publique à propos de la nomination des délégués cantonaux (4). Et, si l'on n'a pas d'objections à faire quand le Conseil d'Etat applique l'article 51 aux délibérations critiquant les actes du gouvernement, on admet sans doute volontiers que la solution doit être la même quand il s'agit d'une déclaration protestant contre les paroles d'un ministre qui, à un banquet public, avait déclaré regretter le choix fait par le Conseil général dans l'élection de son président (5),

1. Décret en Conseil d'Etat, 1er juin 1876 (Haute-Savoie).
2. Décret en Conseil d'Etat, 13 juillet 1881 (Côtes-du-Nord).
3. Décret en Conseil d'Etat, 10 février 1881 (Maine-et-Loire).
4. Décret en Conseil d'Etat, 27 octobre 1875 (Loire).
5. Discours du ministre des travaux publics. Décret en Conseil d'Etat, 7 novembre 1889 (Basses-Alpes).

ou bien quand le Conseil a entendu approuver ou blâmer l'attitude du préfet.

Ce dernier cas est très fréquent. Je relève, à titre d'exemples, un vote de confiance dans les sentiments républicains du préfet et des félicitations pour sa conduite très courageuse à l'égard des adversaires de la République (1), et un autre vote de confiance, conditionnel en quelque sorte, déclarant accorder confiance au préfet tout en l'invitant à sévir contre les fonctionnaires hostiles aux institutions républicaines (2). Puis ce sont les innombrables votes de blâme, soit pour la politique générale suivie dans le département (3) ou pour le rôle joué dans la préparation des élections sénatoriales (4), pour avoir pris à la place du maire des mesures de police (5) ou pour avoir prononcé un discours « faisant appel à la guerre civile » à l'installation d'une municipalité (6), soit encore et surtout à propos de la radiation d'agents vicinaux (7), de mutations d'instituteurs primaires (8), de mesures prises contre des gérants de bureaux de tabacs et des instituteurs (9), du

1. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Drôme).
2. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Loire).
3. Décrets en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Nièvre), 1er septembre 1899 (Allier).
4. Décret en Conseil d'Etat, 30 juillet 1897 (Gers).
5. Décret en Conseil d'Etat, 29 décembre 1897 (Alger).
6. Décret en Conseil d'Etat, 13 juillet 1881 (Côtes-du-Nord).
7. Décret en Conseil d'Etat, 16 juillet 1885 (Loire-Inférieure).
8. Décrets en Conseil d'Etat, 17 juillet 1875 (Savoie), 7 septembre 1877 (Haute-Savoie), 4 octobre 1877 (Hérault).
9. Décret en Conseil d'Etat, 16 mars 1895 (Côtes-du-Nord).

choix d'un agent-voyer inspecteur (1), de la police des cabarets (2), de l'exécution des lois scolaires (3). Et ce sont enfin les critiques indirectes, telles que les félicitations adressées par le Conseil général d'Oran à sa Commission départementale pour l'encourager dans sa lutte avec la préfecture (4), et les vœux formulés par l'assemblée de la Corse pour que la désignation du personnel des services départementaux soit confiée à l'avenir, non plus au préfet, mais aux chefs de service compétents (5).

Il convient maintenant de mentionner d'autres décrets rendus dans des circonstances identiques, mais en application d'un autre texte de loi. Ce sont les décrets simples annulant les délibérations politiques du Conseil général de la Seine, en vertu de la loi du 10 mai 1838, qui régit encore ce Conseil.

Le plus souvent ces vœux ont trait à l'amnistie, à la séparation des Eglises et de l'Etat, à la suppression du budget des cultes ou de l'ambassade du Vatican. Inutile d'insister sur ces points déjà acquis. Mais il est bon de citer le vote par lequel le Conseil demandait que la République française fût la première à reconnaître officiellement la République brésilienne (6), celui par lequel il protestait contre le

1. Décret en Conseil d'Etat, 8 août 1883 (Loire-Inférieure).
2. Décret en Conseil d'Etat, 7 septembre 1877 (Commission départementale des Basses-Alpes).
3. Décret en Conseil d'Etat, 28 juillet 1884 (Vendée).
4. Décret en Conseil d'Etat, 9 août 1892 (Oran).
5. Décret en Conseil d'Etat, 5 juillet 1894 (Corse).
6. Décret du 17 mars 1890 (Seine).

traitement des condamnés politiques (1), ou encore cet autre qui blâmait le gouvernement d'avoir livré à l'Italie des détenus politiques évadés du bagne de Favignana (2). Les décrets d'annulation pour chacun de ces vœux se fondaient sur le caractère politique de la délibération.

La décision était moins précise et annulait simplement comme portant sur un objet étranger aux attributions les motions impliquant un blâme au préfet de police coupable d'abus de pouvoirs (3), ou protestant contre la révocation du maire et la dissolution du Conseil municipal de Saint-Ouen (4). N'étaient-ce pas là pourtant des manifestations politiques, au même titre qu'une autre délibération, annulée d'ailleurs pour les mêmes motifs, et par laquelle le Conseil général « profondément ému de l'attitude de plus en plus réactionnaire du gouvernement, adressait ses félicitations aux députés qui avaient voté contre l'ordre du jour en faveur du ministère, invitaient les représentants sincèrement républicains à lutter avec la plus grande énergie pour la défense des prérogatives des élus du suffrage universel », et émettait le vœu « que les députés de la Seine déposent sur la tribune de la Chambre, à bref délai, un projet de loi sauvegardant

1. Décret du 17 décembre 1890 (Seine).
2. Décret du 7 juillet 1896 (Seine).
3. Décret du 27 juillet 1891 (Seine).
4. Décret du 24 août 1891 (Seine).

le droit absolu pour tous les députés à siéger au Parlement? » (1).

Notons en outre une remarque importante qui relève d'un ordre d'idées voisin. Le Conseil d'Etat n'a jamais fait de différence, quant au traitement, entre les manifestations politiques écloses au cours d'une session régulière, et celles faites hors session.

Un décret du 8 novembre 1873 a annulé une adresse politique au président de la République signée hors session par la majorité des membres du Conseil et publiée dans le *Républicain de l'Allier*. Le rapport qui sollicitait l'annulation s'exprimait en ces termes :

« Les matières politiques ont été formellement exclues du domaine des assemblées départementales qui ne peuvent même point s'en occuper sous forme de vœux (article 51 de la loi du 10 août).

« D'un autre côté les signataires s'adressent au président de la République au nom du Conseil général et reconnaissent s'être réunis en cette qualité à l'issue de la session pour arrêter les termes de leur manifeste. Il est donc impossible de ne point voir dans leur démarche un acte émané de l'assemblée départementale agissant collectivement.

« Ces signataires déclarent avoir agi à l'issue de la session, c'est-à-dire hors d'une session légale. Cette circonstance ne fait nullement obstacle à l'application de l'article 33.

1. *Revue d'administration*, 1894, III, 445.

« Le Conseil d'Etat a plusieurs fois reconnu, en effet, qu'un acte illégal d'une assemblée, en dehors d'une réunion régulière, n'en devait pas moins être frappé de nullité. C'est sur l'avis conforme du Conseil qu'ont été rendus récemment les décrets du 23 mai et du 17 juillet 1873 (1), rejetant les réclamations formulées par les Conseils municipaux de la Motte-Servolex (Savoie) et Privas (Ardèche) contre des arrêtés préfectoraux qui avaient annulé des adresses politiques rédigées par eux hors session. Conformément au même principe, un décret du 13 octobre a déclaré nulle une adresse signée hors session par la majorité des membres du Conseil d'arrondissement de Brive (Corrèze) et envoyée au président de l'Assemblée nationale » (2).

Dans le même sens est intervenu le 12 novembre 1873 un décret annulant l'acte par lequel la Commission départementale de la Sarthe avait publié dans l'*Avenir de la Sarthe* une lettre politique signée hors séance par le président, le secrétaire et les membres de la Commission.

Au contraire le Conseil d'Etat n'a jamais assimilé les discours prononcés à l'ouverture de la session par le président du Conseil général aux manifestations politiques prévues et punies par les articles 51 et 33. Il est de tradition que le président, à cette occasion, parcoure à son gré le domaine poli-

1. Voir *Bulletin officiel* du ministère de l'intérieur, 1873, page 324.

2. Berger-Levrault. *Les Conseils généraux*, I, 425.

tique et présente un résumé succinct de la situation générale. Il laisse souvent percer dans son discours les sentiments de l'assemblée et distribue la louange ou le blâme aux hommes qui dirigent les affaires publiques. N'importe ! cet usage est aujourd'hui consacré par le temps, et il ne viendrait plus au gouvernement l'idée de déférer les paroles présidentielles au Conseil d'Etat.

J'ai ainsi terminé l'exposé de toutes les décisions de jurisprudence qui peuvent être considérées comme l'application de l'article 51. Nous savons maintenant que certaines délibérations rentrent dans cette catégorie. Nous ne connaissons pas encore toutes celles qui peuvent y rentrer. Jamais, parmi les considérants des nombreux décrets parcourus, nous n'avons rencontré la moindre tentative d'édifier une théorie complète. Nulle part le mot politique n'a été employé autrement que comme un terme connu, dont il est inutile de fixer davantage le sens. Pas une fois ce mot n'a été accompagné de l'ombre d'une définition. Le Conseil d'Etat est resté muet sur la portée qu'il lui fallait attribuer.

Alors, devant cette jurisprudence d'une fausse simplicité et d'une fâcheuse parcimonie, une question se pose, indispensable à la compréhension précise de la loi : qu'est-ce donc que la politique ?

Le problème semble à première vue d'une solution aisée. Personne n'ignore complètement la signification du mot politique, et chacun sait à mer-

veille qu'elle a trait à la direction du gouvernement.

Cette notion est à la fois très exacte et très simple, et il importe de la conserver. Mais suffit-elle à nos recherches ? N'est-elle pas trop concise pour tout dire, et, dans son ampleur de haut principe, est-elle capable de préciser les détails ? Sans doute elle nous permettra de classer parmi les matières politiques, la révision de la Constitution, la proclamation de la République et la séparation des pouvoirs. Mais implique-t-elle l'attribution de la même épithète au régime des cultes ou de la magistrature, à l'épuration du personnel ou aux lois électorales des Conseils locaux ? Et les raisons de douter ne deviennent-elles pas impérieuses quand il s'agit de la police des cabarets, de la liberté d'enseignement ou de la liberté de la presse, de la loi sur les menées anarchistes ou des blâmes aux préfets ? Le critérium est manifestement insuffisant.

Par malheur, le secours des spécialistes ne nous apporte pas une plus grande netteté. M. Funck-Brentano se borne à dire que la politique a pour objet le maniement des peuples (1), ce qui est bien la formule la plus vague qu'il soit possible de fournir. M. Maurice Block présente la politique comme une partie de la science sociale, partie qui traite « des fondements de l'Etat et des principes du gouvernement » (2). Littré n'est pas plus explicite :

1. Funck-Brentano. *La politique,* 1893, p. 38.
2. Maurice Block. *Dictionnaire général de la politique.*

pour lui la politique c'est « la science et l'art de gouverner les Etats ». Le Dictionnaire de l'Académie et le Grand Dictionnaire Larousse améliorent dans une faible mesure ces définitions sommaires. D'après l'Académie, on doit entendre par politique « l'art de gouverner un Etat et de diriger ses relations avec d'autres Etats ». Et c'est à peu près la même idée que Larousse exprime en des termes un peu différents : « La politique est l'ensemble des règles qui doivent diriger la conduite des gouvernements dans leurs rapports avec les citoyens et avec les autres Etats ».

Cette dernière définition, la plus complète, s'applique à la science politique; elle ne vise pas l'art politique, bien plus difficile à enfermer dans les limites de quelques termes précis.

Tant que les délibérations des assemblées départementales porteront sur les règles de la politique, la démarcation ne sera peut-être pas très épineuse entre ce qui est politique et ce qui ne l'est pas. Les règles ont toujours un caractère de généralité qui permet de les classer, avec plus ou moins de patience dans l'analyse, à tel ou tel degré de l'échelle des sciences.

Il n'en est pas de même quand il s'agit de l'application de ces mêmes règles aux hypothèses pratiques qui peuvent se présenter. Tout dépend alors des circonstances, de détails souvent très humbles et auxquels on ne songe pas à s'arrêter. L'absolu n'existe pas, et il faut se garder de le faire interve-

nir si l'on tient à demeurer d'accord avec les faits. Il n'y a que des relations entre différents actes, l'un empruntant à l'autre son caractère politique par suite d'une liaison passagère, sans que rien en lui-même ait permis de le supposer.

Cette relativité constante, il importe de la faire ressortir dans une définition. Aucune cependant de celles que j'ai mentionnées ne s'en préoccupe. Il ne suffit pas de dire comme M. Croiset, doyen de la Faculté des lettres de Paris, que la politique s'attache à résoudre les questions qui se présentent au jour le jour (1). Cette idée est vraie, mais elle est incomplète. Ce ne sont pas seulement les faits soumis à la politique qui varient et se diversifient sans cesse ; c'est la politique elle-même qui s'allonge ou se diminue, qui restreint le domaine de ses investigations ou étend son action à des recoins jusqu'alors ignorés et qu'elle n'avait point songé à annexer à son domaine.

Elle est l'image de l'armée sur le champ de bataille. Normalement le caractère militaire s'applique à l'effectif des troupes, à l'armement, aux munitions et aux vivres amassés par les soins de l'intendance, aux fortifications de toutes sortes établies en vue de la guerre. Survienne cette guerre, à laquelle on se préparait de longue main, et le carac-

1. Discours prononcé à l'inauguration de l'Université populaire « Le Livre » du 6e arrondissement. — Voir le *Temps* du 31 mars 1903.

tère militaire, attribué jusque-là à des catégories très limitées de personnes et d'objets, s'étend démesurément. Il embrasse toutes les classes de réservistes et de territoriaux qui avaient repris la vie civile, tous les chevaux et véhicules de réquisition, tous les vivres achetés chaque jour par les corps de troupes, et même les plus modestes cabanes qu'un intérêt stratégique a pu faire aménager pour le combat.

L'armée de paix et son matériel, c'est le cadre normal de la politique. Mais, à côté de ce cadre normal, les cadres d'occasion fourmillent. Elle aussi elle étend son empire à un personnel et à un matériel de mobilisation qui ne sont pas habituellement les siens. Elle va chercher, parmi les faits qui se déroulent ordinairement loin de son influence, des armes de combat. Elle se les assimile pour un temps.

Cette faculté d'extension, essentiellement variable avec les circonstances et les tendances du pouvoir, qui, sans être le caractère fondamental de la politique, en constitue tout au moins un caractère dominant, mérite par cela seul de figurer dans une définition sérieuse. On pourrait dire, pour y faire droit, que la politique comprend à la fois les actes nécessaires par nature à la direction générale des affaires du pays, et ceux qui peuvent accidentellement servir au même usage, bien qu'ils y soient par leur nature propre complètement étrangers. L'idée apparaîtrait ainsi très nette de deux groupes d'actes politiques,

les uns par essence, les autres par incorporation temporaire.

Aucune des définitions étudiées ne marque cette distinction. Il est certain pourtant que la réalité des choses repose bien sur elle, et que, s'il est aisé d'affirmer que tous les actes constitutionnels et les déclarations ministérielles sont des actes politiques, il va de soi que la révocation de tel ou tel agent administratif ne peut être politique que dans des conditions spéciales qu'on n'a point coutume de rencontrer. Les actes de la première catégorie portent sur des matières tellement inhérentes au gouvernement que tout ce qui les concerne prend une portée politique. Les autres, au contraire, portent sur des matières étrangères à la politique, et leur portée politique ne peut prendre naissance que par le concours des événements ou l'intention de leurs auteurs.

Malheureusement cette formule, pour être plus exacte, n'est guère plus utile à nos recherches. Elle nous sert à décomposer notre domaine en deux lots, très différents, l'un, facilement labourable, que nous pouvons connaître dans toute son étendue, l'autre tellement touffu et couvert d'une végétation si robuste et si enchevêtrée qu'il faudra renoncer à le défricher en entier.

Tout ce qui touche à la Constitution, à l'organisation des pouvoirs de l'Etat, aux Corps législatifs, exécutifs et judiciaires, aux rapports de l'Etat avec les différentes Eglises, à la direction journalière de

la politique générale intérieure ou extérieure, appartient au premier lot.

Mais que renferme le second ? Nous venons d'établir que ses éléments ne pouvaient prendre naissance que par le concours des événements ou l'intention des auteurs de l'acte. Malgré la plus brillante faculté d'analyse, on ne saurait prévoir quel est ce concours d'événements qui amènera à sa suite le caractère politique. Encore moins pourrait-on fixer d'avance les intentions possibles des auteurs d'un acte. Variété infinie, combinaisons imprévisibles, éternelles modifications de la politique ! Voilà la conclusion négative qui s'impose. Et il ne reste plus qu'à procéder vis-à-vis d'elle par tâtonnements, à examiner chaque espèce, à la juger en elle-même, à renoncer à l'espoir chimérique d'une méthode sûre basée sur un principe général.

Vainement une doctrine s'est formée dans l'espoir de fournir le moyen de discerner les vœux politiques parmi ceux qui se rattachent à un sujet d'administration générale, normalement permis aux Conseils généraux. Les vœux seraient légaux quand la question est à l'étude et qu'aucune solution n'est intervenue de la part du gouvernement ou du Parlement. Ils seraient interdits comme politiques dès que les décrets ou les lois auraient donné à la matière un caractère définitif. Cette thèse est présentée en termes exprès par une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets, en date du 31 mars 1880, et elle paraît ressortir des explications four-

nies par le *Répertoire* de Béquet au sujet des vœux de 1879 sur l'article 7 et de 1880 sur les décrets Ferry (1).

Une pareille opinion est insoutenable. Il est bien évident que l'existence d'une loi n'a pas pour effet d'empêcher les assemblées départementales de procéder à l'étude des matières que cette loi régit. S'il en était autrement, sur quel sujet les Conseils généraux pourraient-ils délibérer? Tant qu'une loi n'est pas politique, les conseils généraux peuvent en demander l'abrogation. Il faut donc renoncer à ce procédé défectueux, et ne pas nous embarrasser d'une distinction, en apparence très précise, mais qui ne repose sur rien.

A défaut de lumière propre à notre sujet, peut être serait-il possible d'emprunter une clarté étrangère. La théorie des actes de gouvernement et l'étude des crimes et délits politiques sont susceptibles de nous rendre ce service capital.

La doctrine se scinde en deux groupes à propos de la théorie des actes de gouvernement : l'un de ces groupes admet l'existence de cette sorte d'actes ; l'autre la nie (2).

D'après la première, il importe de distinguer soigneusement deux qualités du pouvoir exécutif :

1. Béquet. *Répertoire administratif*, n° 1391, C.

2. Je me permets de reproduire dans ses lignes principales le clair et remarquable exposé fait à la Faculté de droit de Lyon par M. Bouvier, professeur de science financière et de législation française des finances, alors qu'il était chargé du cours de droit administratif (année 1897-98).

tantôt il gouverne, tantôt il administre. Contre ses actes d'administration on pourra exercer des recours, contre ses actes de gouvernement il n'y aura pas de recours possible. L'article 26 de la loi du 24 mai 1872 est formel sur ce point. Cette distinction cadre bien avec le système des deux pouvoirs et la division de l'exécutif en trois branches. Mais la difficulté du système apparaîtra dès qu'on recherchera le critérium indispensable pour établir pratiquement la distinction.

Certains estiment que le caractère gouvernemental d'un acte dépend du but visé par ses auteurs, des motifs de cet acte. Cette opinion, dite du mobile, considère tout acte fait dans un but politique comme un acte politique et par suite inattaquable. On affirme que c'est la seule règle conciliable avec les fonctions du gouvernement. On peut affirmer aussi que c'est celle qui supprime le mieux toutes les garanties de l'individu.

Un second système se fonde sur une idée plus simple, mais presque aussi dangereuse. Pour lui, il y aurait acte de gouvernement toutes les fois que l'acte en question aurait été appelé, provoqué ou approuvé par un ordre du jour de la Chambre ou du Sénat. Le tribunal des conflits et le Conseil d'Etat ont refusé d'admettre cette opinion, notamment en ce qui concerne les décrets du 29 mars 1880 sur les congrégations non autorisées. Ces décrets, bien que provoqués par un ordre du jour de la Chambre, ont été qualifiés actes administratifs.

Enfin, à d'autres yeux, ce qui fait l'acte de gouvernement, c'est sa nature intrinsèque. Un acte de gouvernement est celui qui renferme une pensée de gouvernement. Malheureusement ce criterium est forcément un peu vague : aussi a-t-on proposé plusieurs formules plus ou moins exactes pour en fixer la portée. On dit que le pouvoir exécutif gouverne quand il pourvoit aux besoins de la société entière, et qu'il administre quand il assure l'application journalière des lois ; qu'il gouverne quand il sauvegarde l'unité politique, et qu'il administre quand il a pour objectif principal des services à rendre aux particuliers. On dit encore que les actes de gouvernement sont accomplis en exécution directe des lois constitutionnelles, tandis que les actes d'administration sont accomplis en exécution directe des autres lois. A l'aide de ces formules, on arrive à classer ainsi les actes de gouvernement : 1° ceux qui règlent les rapports du gouvernement et des Chambres, d'après les injonctions de la Constitution ; 2° ceux qui concernent les rapports internationaux et la sûreté extérieure de l'Etat (on y fait rentrer les faits de guerre et les relations diplomatiques avec les autres puissances); 3° ceux qui garantissent la sûreté intérieure de l'Etat. Cette dernière catégorie est la plus difficile à établir dans les détails ; l'état de siège, l'exercice du droit de grâce, l'expulsion en masse des membres des dynasties déchues, paraissent constituer des actes de gouvernement.

Et il y a une deuxième théorie, bien plus simple, qui se borne à nier l'existence des actes de gouvernement. Il n'est pas vrai que gouvernement et administration soient deux fonctions publiques différentes : il n'y a là qu'une seule fonction, qui tend à l'exécution des lois. Tous les actes du pouvoir exécutif sont donc susceptibles de recours contentieux, à moins toutefois que, par suite de circonstances particulières, les recours deviennent impossibles. Ce sera le cas si personne ne se trouve lésé par l'acte, ou s'il s'agit d'un acte discrétionnaire. Mais le principe est très net.

M. le professeur Bouvier, à qui j'emprunte la structure de cet exposé, concluait à l'adoption de la première théorie, basée sur la nature de l'acte. Il estimait avec raison que la deuxième théorie ne pouvait guère s'accorder avec le texte de l'article 26 qui reconnaît des actes de gouvernement, et il jugeait prudent de ne donner sa confiance, parmi les trois systèmes greffés sur la doctrine légale, qu'à celui qui se montrait le plus libéral et qui offrait le plus de garanties aux individus sans cesse menacés par le pouvoir.

Il m'est impossible de partager cette opinion. A mes yeux la thèse du mobile politique s'impose impérieusement. Elle peut offrir des dangers, permettre au gouvernement de se livrer aux actes les plus arbitraires sans craindre de recours contentieux ; elle n'est pas libérale. Mais elle est d'accord avec le fond des choses. Tout acte que la politique

a marqué de son empreinte devient politique par là même ; l'intention de l'auteur de l'acte fait toute la question. Nous avons reconnu que la politique consistait surtout à prendre telle ou telle mesure de circonstance, à se servir de tel ou tel événement d'ordre secondaire pour parvenir à ses fins. C'est le mobile qui caractérise ces procédés.

La théorie de l'acte de gouvernement par nature a son prix. Elle exprime à merveille ce qui constitue le domaine normal de la politique, quand elle s'appuie sur les trois formules sus énoncées, et principalement sur la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires. On peut arriver par là à déterminer d'une façon presque satisfaisante le cadre de la vraie politique, à la condition de prendre le mot de lois constitutionnelles dans un sens un peu large et tiré de l'observation comparée, les lois de 1875 rétrécissant par trop chez nous le cercle de la Constitution.

Mais, à côté de cette politique *stricto sensu*, c'est la théorie du mobile qui explique le mieux la politique *lato sensu*.

Sans doute elle ne fournit qu'un moyen un peu vague de reconnaître en fait les actes politiques, et il faudra dans chaque espèce laisser place à l'appréciation : tel apercevra un motif politique, où l'autre ne verra qu'un acte ordinaire d'administration. Cette difficulté, à laquelle il ne faut pas songer à échapper, est très nettement mise en lumière par le système qui conteste l'existence des actes de

gouvernement. Cette doctrine prétend qu'il n'y a pas de différences essentielles entre ces prétendus actes de gouvernement et les simples actes administratifs. Elle repose sur l'exagération d'une réalité, de cette obscurité qui plane presque toujours sur le point de contact des deux catégories d'actes. M. Serrigny avait coutume d'exprimer cette idée par l'image d'une échelle, dont les gradins supérieurs seraient occupés par le gouvernement, tandis que l'administration se tiendrait aux gradins inférieurs. Une telle figure est saisissante. On voit bien les extrémités distinctes ; mais où se trouve le degré moyen qui sépare les deux occupants ? Question embarrassante, à laquelle nous revenons sans avoir pu rien dévoiler de son mystère.

C'est la même idée encore que développe M. Fabreguettes, dans son docte et minutieux traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse. « S'il n'est pas difficile de définir les faits politiques, dit-il, il sera souvent malaisé de tracer la limite entre le délit politique et le délit de droit commun. Toutefois il y a incontestablement des faits connexes à des faits politiques, s'absorbant en ceux-ci, en telle sorte qu'il y a indivisibilité, ou qui, sans se confondre avec les infractions d'ordre purement politique, s'y rattachent par des liens étroits. Le but politique poursuivi au principal enveloppe et retient alors (1),

1. Fabreguettes. *Traité des délits politiques et des infractions par la parole, l'écriture et la presse,* I, 62.

par un rapport de connexité, ces violations accessoires du droit commun »

Sans aucun doute, M. Fabreguettes avait seulement en vue les faits politiques par nature quand il affirmait qu'ils sont aisés à définir. Il reconnaît d'ailleurs par la suite que la question de connexité joue un rôle capital en la matière. Il cite à l'appui de son dire les incendies allumés par la Commune de Paris en 1871 et estime que ces crimes, de droit commun en temps ordinaire, empruntaient alors à l'émeute qui les avait provoqués, un caractère politique indéniable. De même, si un Conseil général s'était avisé de faire connaître son opinion sur ces incendies, le vœu émis aurait été incontestablement politique.

Dans la législation française actuelle, les délits politiques sont les suivants (1) :

1° Les crimes contre la sûreté intérieure de l'Etat (attentats, complots, bandes armées, sédition, etc...) ;

2° Les crimes contre la sûreté extérieure de l'Etat (emploi de la force publique contre la levée des gens de guerre, haute trahison, etc...) ;

3° Les mouvements insurrectionnels (loi du 24 mai 1834) ;

4° Les infractions en matière d'association internationale (loi du 14 mars 1872) ;

5° Les infractions en matière d'associations illi-

1. Fabreguettes, *op. cit.*, I, 64.

cites, de sociétés secrètes (Code pénal et décret de 1848);

6° Les infractions en matière d'attroupements (loi du 7 juin 1848);

7° Les infractions en matière de réunions publiques (loi du 29 juillet 1881);

8° Les infractions en matière d'élections (décret du 2 février 1852, lois des 2 août et 30 novembre 1875);

9° Les crimes et les délits des ministres des cultes;

10° Les infractions anarchistes commises publiquement par les moyens de l'article 23 de la loi du 29 juillet 1881 (loi du 28 juillet 1894);

11° Les infractions prévues par la loi sur la presse, sauf exception pour la diffamation et l'injure envers les particuliers et les outrages spéciaux aux bonnes mœurs.

A l'aide de cette énumération et des connaissances complémentaires qu'a pu fournir la théorie des actes de gouvernement, est-il possible de fixer la portée exacte de l'article 51 de la loi de 1871 ? Il faut avouer que cette tâche est encore au-dessus de nos forces.

Ce serait chose réalisable si l'article 51 n'avait eu en vue dans sa prohibition que les vœux portant sur des matières essentiellement politiques, car nous pourrions déterminer d'une façon, sinon absolument précise, du moins suffisamment nette, la sphère d'application de la loi. Nous rechercherions

quels sont les éléments normaux d'une Constitution complète, quels sont les organismes placés presque partout en dehors des pouvoirs du législateur ordinaire, et dont l'œuvre constitue la couche la plus pure de la politique. Nous ferions rentrer dans cette catégorie d'abord l'ensemble de la Constitution, puis les corps organisés par elle pour assurer l'exercice du pouvoir exécutif, législatif ou judiciaire. Tout ce qui concernerait le Chef de l'Etat, les ministres, les préfets considérés comme agents de la puissance publique, serait politique, de même que les questions relatives au Sénat, à la Chambre des députés, quant à leur composition ou à leur recrutement, de même encore que l'organisation de la magistrature et l'appréciation de ses actes. Ce serait aussi, à n'en pas douter, faire de la politique que s'occuper des agissements du gouvernement dans la direction des affaires intérieures ou extérieures, comme ce serait en faire que s'ingérer dans les rapports de l'Eglise et de l'Etat, entente évidemment supérieure au ressort de la simple administration. On annulerait ainsi tous les vœux relatifs à la révision de la Constitution, à la modification des lois électorales des Chambres, aux règlements de ces mêmes Chambres, à la proclamation de la République, à la réforme de la magistrature, à l'amnistie des condamnés politiques, à l'épuration du personnel, à la mise en accusation du ministère, à la politique générale, à l'attitude du gouvernement dans le conflit gréco-turc, à la séparation des Eglises

et de l'Etat, à la suppression du budget des cultes et de l'ambassade du Vatican. On pourrait traiter de la même manière, si la Constitution était plus ample, ce qui se rattache à la liberté de la presse, à la liberté de réunion ou d'association, à la liberté de l'enseignement.

Tout cela n'irait pas sans quelques difficultés, et je ne me dissimule pas les objections nombreuses que l'on peut élever contre cette méthode. Il n'en est pas moins vrai qu'elle me paraît être cependant la seule base rationnelle sur laquelle on puisse étayer un système. Avec elle on n'obtiendrait pas une application tellement claire de l'article 51 que l'hésitation ne soit jamais possible, mais on réaliserait par elle un minimum d'incertitude.

Son plus grand défaut, en ce qui nous occupe, est d'être inapplicable, parce que la loi n'a pas entendu viser les vœux politiques dans le sens restreint que nous venons d'adopter. L'élaboration de la loi de 1871 nous en donne la preuve formelle.

Au début la majorité était favorable à l'autorisation pour les Conseils généraux d'émettre des vœux politiques. Le gouvernement y était hostile.

Un revirement se produisit bientôt dans l'Assemblée, et la commission présenta un nouveau texte ainsi conçu : « Il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale ; tous autres vœux politiques sont interdits ». Le mot autres semblait limiter la prohibition aux seuls vœux politiques par nature, laissant toute lati-

tude aux assemblées départementales en ce qui touche les questions ordinairement étrangères à la politique et qui auraient pu le devenir par accident. C'est ce que fit remarquer M. Lambrecht, ministre de l'intérieur, qui demanda la suppression pure et simple du paragraphe tout entier.

M. Moulin prit la parole au nom de la commission. Il fit ressortir le danger de trop restreindre le champ d'activité des Conseils généraux, et de leur interdire les vœux d'administration générale. Il parla précisément des cas où ces sortes de vœux prennent pour une fois une portée politique, et il déclara qu'à son avis il ne fallait point prohiber cette catégorie de délibérations. Pour lui, la seule limite légitime, c'est le domaine constitutionnel ; celui-là doit rester soigneusement fermé aux investigations intempestives des assemblées locales ; mais le domaine administratif et économique, largement accessible aux assemblées provinciales d'autrefois, et à tous les citoyens, comment pourrait-il être interdit aux Conseils départementaux d'aujourd'hui ? A quoi M. le ministre Lambrecht répondit avec véhémence que ces vœux, politiques par circonstance, présentaient à ses yeux un danger capital et portaient une atteinte grave au principe de la séparation des fonctions, qui donne à l'Assemblée nationale seule le droit de discuter les questions politiques.

C'est alors que M. Emile Lenoël soumit à l'Assemblée un texte nouveau élaboré par la commission et

dans lequel le mot autres avait été supprimé (1). Ce texte fut accepté en deuxième délibération et, quand le projet de loi revint en troisième et dernier examen, l'Assemblée adopta l'article 51, dont le troisième paragraphe avait été conçu cette fois dans les termes suivants : « Tous vœux politiques lui sont interdits. Néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale ». C'était la consécration des desiderata exprimés par le gouvernement, l'adoption du principe interdisant aux Conseils généraux toutes les discussions qui touchent de près ou de loin à la politique.

Et c'était aussi, nous l'avons vu, l'impossibilité légale d'appliquer avec précision le vœu du législateur. C'était l'extension de la défense à tout ce qui rentre dans la politique au sens le plus large du mot. C'était l'incertitude installée en maîtresse dans la loi.

Sans doute le juge, chargé d'interpréter les textes et d'apprécier les faits soumis à sa compétence, avait à sa disposition la méthode que nous avons développée ci-dessus en ce qui concerne les actes politiques par nature. Il avait aussi les qualifications politiques attribuées par des lois particulières à certaines catégories de faits, ainsi que le montre l'énumération des délits politiques, que j'ai empruntée à M. Fabreguettes et indiquée sommairement.

1. *Journal officiel* du 20 juillet 1871. Débats de l'Assemblée nationale, page 2104.

Malgré ces clartés distribuées çà et là à travers le nombre croissant des espèces, en dépit de ces rares lueurs trop clairsemées pour éclairer des terrains aussi vastes et aussi accidentés, le Conseil d'Etat demeure hésitant. Il annule, quand il lui semble, en son bon sens, que le vœu était entaché d'une idée politique. Quand il n'est pas très sûr de son fait, il abandonne l'arme délicate de l'article 51 et il a recours à un instrument de tout repos, l'annulation des vœux par application de l'article 33 : ils portent, dit-il, sur des objets étrangers aux attributions légales. Par ce dernier procédé on peut agir en toute tranquillité ; le fer est bien emmanché ; on ne court pas le risque de se blesser soi-même en s'en servant.

Si bien qu'à défaut de critérium assez net pour permettre une délimitation rigoureuse du permis et du défendu, le Conseil d'Etat continue à amasser, pierre à pierre, les matériaux de sa construction informe, sans espoir de rencontrer jamais le point d'appui solide qui permette d'édifier une bâtisse régulière et de belle venue.

CHAPITRE IV

L'attitude du gouvernement. Exposé et critique

Nous avons reconnu, chemin faisant, que l'article 51 était conçu en termes vagues, auxquels la jurisprudence et la doctrine étaient incapables de donner un sens suffisamment net pour éviter les contradictions et l'incertitude. Prenons notre parti de cette imperfection, dont on ne saurait cependant dissimuler la gravité, et demandons-nous ce qu'il faut penser de cette loi, telle qu'elle est.

Le Conseil d'Etat, livré aux seules ressources du bon sens, applique le mieux possible le texte qu'il a en mains aux espèces que le ministère lui transmet. Ce mieux possible n'est pas toujours d'accord avec le bien, c'est entendu. Mais ce n'est qu'une face de l'article 51 mis en pratique. Le Conseil d'Etat a seulement le choix entre l'annulation et le refus d'annulation. C'est le ministre de l'Intérieur qui décide s'il y a lieu de lui déférer telle ou telle délibération qui paraît tomber sous le coup de la loi. Comment le ministre exerce-t-il ce choix ? A-t-il, à défaut de guide sûr, qu'il n'a pu trouver mieux que

les autres, a-t-il au moins des points de repère ? S'appuie-t-il sur quelques principes certains? En un mot, faute de théorie d'ensemble, a-t-il construit quelques théories de détail ?

On est contraint de reconnaître, dès qu'on a jeté les yeux sur les faits, que, dans cet ordre d'idées, règne l'arbitraire le plus absolu. Il en était ainsi sous le Second-Empire. Nous allons voir que la troisième République n'a pas adopté une attitude différente. Sous tous les régimes, le gouvernement reste le pouvoir opportuniste, au sens étymologique du mot ; il s'inquiète surtout des conséquences pratiques de ses actes au point de vue de sa propre existence, peu soucieux d'assurer à ses dépens le règne d'une justice trop rude.

Avant d'examiner la conduite du ministère à l'égard des différentes catégories de vœux des Conseils généraux, il est utile de mentionner quelques avis, émis par ses soins, sur la demande que des préfets, heureux de posséder les lumières gouvernementales, adressent de temps à autre à leur chef hiérarchique pour obtenir des éclaircissements sur des points douteux.

Je me borne à une nomenclature.

Ces avis, d'ailleurs peu nombreux, nous apprennent qu'au regard du ministre le mode de nomination des députés est une question essentiellement politique (1), tandis que la procédure électorale

1. Avis du ministre de l'intérieur, 18 août 1875 (Var).

(dans l'espèce, il s'agissait de rendre le vote secret par le moyen d'enveloppes uniformes pour les bulletins) n'a pas ce caractère (1). De même demander le rétablissement du scrutin de liste est interdit au Conseil général (2) ; mais il a le droit de réclamer la suppression des sous-préfectures (3). Le ministre a encore décidé « qu'il n'appartient pas à l'assemblée départementale d'apprécier les mesures de police que le gouvernement prend dans la limite de ses droits et de sa responsabilité, ni par suite de demander la suppression d'un commissariat de police, alors surtout que le traitement du commissaire dont on demande la suppression est intégralement payé sur le budget de l'Etat » (4). Un vœu demandant le déplacement d'un sous-préfet est aussi un vœu politique (5). Au contraire les questions qui s'agitent à propos du recrutement de l'armée rentrent dans l'administration générale (6), comme du reste l'article 75 de la Constitution de l'an VIII sur la garantie des fonctionnaires (7). Mais cet article 75 peut donner naissance à des vœux nettement politiques par les considérations qui les accompagnent,

1. Avis du ministre de l'intérieur, 6 octobre 1875 (Rhône).
2. Avis du ministre de l'intérieur, 29 août 1882 (Gard).
3. Avis du ministre de l'intérieur, 16 avril 1887.
4. Avis du ministre de l'intérieur, 4 décembre 1874 (Loir-et-Cher).
5. Avis du ministre de l'intérieur, 25 août 1872 (Aude).
6. Avis du ministre de l'intérieur, 22 septembre 1876 (Basses-Pyrénées).
7. Avis du ministre de l'intérieur, 20 août 1873 (Loir-et-Cher).

et les demandes d'abrogation des lois scolaires sont dans le même cas (1). Le ministre a estimé en outre que la demande de suppression des bourses de l'Etat dans le séminaire départemental, dirigé par une congrégation non autorisée, constituait un vœu politique (2), et qu'il n'en était pas autrement d'un vœu souhaitant que les instituteurs fassent réciter les prières dans les écoles et que les emblèmes religieux y soient conservés (3).

Ces avis ne modifient en rien l'idée générale que nous nous sommes faite des vœux politiques par l'examen de la jurisprudence du Conseil d'Etat. L'opinion du ministre concorde, pour chacun des cas où elle a été appelée à se produire, avec la solution adoptée par les juges administratifs quand ils ont eu à statuer sur des espèces analogues. Il n'y a pas à s'arrêter davantage par conséquent à cette catégorie de décisions. Passons à l'étude plus intéressante et plus instructive de l'attitude du ministre en face des vœux qui lui sont désignés par le préfet comme suspects.

La liste de ces vœux est longue, puisqu'elle comprend d'abord tous ceux annulés comme politiques par le Conseil d'Etat, et nous avons eu à constater plus haut l'étendue de cette énumération, et puisqu'elle embrasse en outre un certain nombre d'au-

1. Avis du ministre de l'intérieur, 18 avril 1887.
2. Avis du ministre de l'intérieur, 11 avril 1877 (Indre-et-Loire).
3. Avis du ministre de l'intérieur, 29 août 1882 (Vienne).

tres vœux, dont l'annulation n'a pas été poursuivie, malgré quelque apparence politique.

Je ne crois pas qu'il soit possible de fractionner cette liste en paragraphes strictement affectés à telle ou telle matière. Toutes les questions traitées dans leurs délibérations par les Conseils généraux sont unies les unes aux autres par des liens trop étroits et trop subtils pour permettre un classement méthodique et rigoureux.

Je me contenterai de répartir les vœux en quatre catégories. Dans la première, je ferai rentrer tout ce qui concerne les matières constitutionnelles ou de politique pure. La deuxième comprendra au contraire les délibérations qui paraissent présenter un caractère administratif ou économique. La troisième aura trait aux questions religieuses et scolaires. Enfin la quatrième sera formée des motions sur la politique extérieure.

Je ne me dissimule pas combien ce classement est artificiel, et je ne prétends point le justifier au point de vue logique. Je m'y suis arrêté uniquement par besoin de méthode, convaincu qu'à défaut d'un procédé préférable, celui-ci aurait au moins le mérite de mettre quelque clarté dans l'exposition.

I. — Il est d'usage à peu près constant, pendant ces dernières années, de poursuivre impitoyablement les vœux portant sur la révision des lois constitutionnelles. Le gouvernement estime sans doute qu'il est indispensable de rappeler les assemblées

au respect de la loi, quand elles se permettent d'enfreindre ses prescriptions avec tant de désinvolture. On peut discuter sur beaucoup de points à propos de l'étendue d'application de l'article 51 ; on ne peut pas soutenir que les questions constitutionnelles figurent dans les attributions légales des Conseils.

Les décrets d'annulation sont très nombreux en cette matière : la liste en a été dressée plus haut. Et pourtant, même dans cette hypothèse particulière, il ne faudrait pas conclure à l'esprit de suite des pouvoirs publics. En 1849, 1850 et 1851, les assemblées départementales exprimèrent en effet sans détour leur opinion sur la révision, et même elles y furent invitées par le gouvernement. Sans doute à cette époque la loi de 1871 n'existait pas ; mais la loi du 10 mai 1838 n'était pas plus libérale et sa violation était flagrante.

Si, en présence des vœux sur la révision, l'attitude des gardiens de la loi n'a pas toujours été semblable, il faudra moins encore s'étonner de ses variations dès que le Conseil général aura mis quelque pudeur à agir de la sorte et qu'il aura évité, dans des vœux portant sur des matières constitutionnelles, de placer malencontreusement le mot constitution.

En avril 1899, M. Gerville-Réache, député, proposa à toutes les assemblées un projet de vœu qui englobait différentes réformes constitutionnelles La Marne adopta ce projet purement et simplement,

malgré l'opposition du préfet : l'annulation n'a pas été poursuivie. La Drôme, transformant la proposition, en fit sortir un vœu en faveur de la réforme électorale du Sénat. La Creuse et la Haute-Loire se prononcèrent pour la réduction du nombre des députés. Toutes ces délibérations ont été respectées. On n'a pas touché davantage aux vœux émis en faveur du renouvellement partiel de la Chambre, à diverses époques, par quelques conseils isolés (1).

Pourquoi cette abstention singulière du gouvernement, alors que nous avons relevé en temps utile trois décrets d'annulation relatifs aux lois électorales et à la généralisation du suffrage universel (2) ? Pourquoi prononcer la nullité d'un vœu des Hautes-Pyrénées en faveur du scrutin d'arrondissement en 1888 et d'un vœu des Bouches-du-Rhône en faveur du scrutin de liste en 1898, alors qu'à la même session d'avril 1888 un vœu de la Drôme identique à celui des Hautes-Pyrénées avait un sort différent (3) et qu'un chiffre relativement considérable de vœux en faveur du scrutin de liste ne voyaient point invoquer contre eux la formelle défense de l'article 51 (4). L'inaction du gouverne-

1. Bouches-du-Rhône (avril 1892), Drôme (avril 1893), Haute-Loire (avril 1899), Loir-et-Cher (août 1899).

2. Se reporter page 110, §§ 2, 3 et 4.

3. Des vœux émis dans le même sens, à la session d'août 1888, par les Conseils de l'Hérault, du Rhône, du Var et de la Vendée, ne furent pas non plus annulés.

4. Rhône (août 1879), Ain, Bouches-du-Rhône et Côtes-du-Nord (août 1896), Hautes-Pyrénées (août 1897), Creuse (août 1895, avril 1899 et août 1901).

ment ne se comprend pas davantage à l'égard des vœux du Rhône (1) et des Bouches-du-Rhône (2) sur le mandat impératif.

Le 12 décembre 1895, un décret en Conseil d'Etat annule une délibération du Var demandant la rétribution de toutes les fonctions électives. En août 1896, l'assemblée des Bouches-du-Rhône émet un vœu sur la même question, et ce vœu n'est pas annulé. L'Allier, en août 1900, exprime le désir de voir établir une incompatibilité entre les fonctions judiciaires et les fonctions politiques électives ; la Drôme en avril 1893 et le Lot-et-Garonne en avril 1897 souhaitent l'incompatibilité du mandat législatif avec des fonctions financières. Voilà incontestablement des questions politiques. Ces vœux sont cependant demeurés indemnes. Et les nombreux Conseils qui se sont déclarés partisans de supprimer l'initiative parlementaire en matière de dépenses budgétaires (3) n'ont jamais vu se dresser sur leurs actes le glaive de l'article 51, alors qu'une délibération des Bouches-du-Rhône, relative à des modifications à introduire dans le règlement des Chambres était jugée illégale au premier chef (4). Le droit

1. Rhône (août 1885).
2. Bouches-du-Rhône (août 1889).
3. Ardèche, Bouches-du-Rhône, Cantal, Charente, Côtes-du-Nord, Finistère, Ille-et-Vilaine, Loiret, Nord, Hautes-Pyrénées, Rhône, Tarn-et-Garonne (avril 1898), Meurthe-et-Moselle (avril 1899), Gers (avril 1899 et août 1902), Pas-de-Calais (août 1902), Charente-Inférieure (avril 1903).
4. Décret en Conseil d'Etat, 10 février 1890 (Bouches-du-Rhône).

d'initiative parlementaire en matière de dépenses budgétaires est pourtant bien d'origine règlementaire, et c'est par une modification au réglement que l'on songe à le supprimer!

La fixation d'un jour de fête nationale a été considérée à juste titre comme politique par des décrets du 5 décembre 1876 et du 18 juillet 1895. Il s'agissait dans le premier cas d'une délibération du Conseil général du Rhône qui proposait la date du 22 septembre, et, dans le second, d'un vœu des Bouches du-Rhône, en faveur du 1er mai. Ce même Conseil des Bouches-du-Rhône avait déjà songé, en avril 1889, à la fixation de jours de fêtes nationales, et ses préférences s'étaient arrêtées sur le 5 mai, le 20 juin, le 10 août et le 21 septembre. La Lozère, en avril 1898, fixa son choix sur l'anniversaire de la délivrance d'Orléans par Jeanne-d'Arc. Ni l'une ni l'autre de ces deux délibérations ne furent déférées au Conseil d'Etat pour qu'il leur soit fait application de la loi.

N'étaient-elles pas politiques les motions votées, au mois d'août 1899, en pleine affaire Dreyfus, pour demander la convocation des Chambres?

Sans doute l'Ille-et-Vilaine et le Maine-et-Loire accompagnaient leurs vœux de considérations dont on avait mesuré les termes. Mais que dire de la Loire-Inférieure qui fondait son vote sur les raisons suivantes :

« Le Conseil général,

« Considérant que les événements qui se sont

produits depuis deux mois ont causé dans tout le pays une dangereuse agitation, que de graves désordres sont à craindre et que dès à présent des troubles sérieux ont éclaté dans Paris ;

« Considérant qu'une pareille situation ne saurait se prolonger sans compromettre la sécurité intérieure et extérieure du pays et qu'elle nécessite le contrôle du Parlement ;

« Emet le vœu, etc... ».

Et que dire surtout de ces motifs rédigés en termes violents et haineux par le Conseil général de la Vendée :

« Considérant que les attaques suivies de pillage qui viennent de se produire dans certaines églises de Paris indiquent assez l'état d'anarchie dans lequel la République et notamment le ministère Waldeck-Rousseau-Millerand, ont plongé la France ;

« Considérant que la liberté des citoyens ne saurait être abandonnée aux caprices et aux menaces d'une dictature à peine déguisée ;

« Le Conseil général émet le vœu, etc... »

Dans chacun de ces départements le préfet a protesté avec une légitime véhémence au nom de la loi. Le ministère n'a pas fait confirmer par l'annulation la doctrine de ses subordonnés.

Il a agi d'ailleurs avec la même insouciance de l'observation des lois à l'égard des vœux émis en sens diamétralement opposé par les Conseils généraux qui lui étaient favorables. La Corrèze, la Drôme, l'Hérault, le Lot, les Hautes-Pyrénées, le Var, l'invi-

taient à prendre des mesures sévères pour réprimer les tentatives des factieux. Et le caractère politique apparaissait si nettement que la motion adoptée par l'Hérault débutait ainsi : « en présence de la situation politique actuelle » et que M. Massebœuf qui, dans le Var, avait pris l'initiative de ce vote, commençait son discours par une allusion aux menaces de la réaction cléricale et militariste et parlait d'une coalition des mécontents contre la République réparatrice des désastres du Second-Empire !

Le gouvernement a sans doute pensé, en face de ces motions louangeuses, qu'il serait malséant d'y répondre par des mesures de rigueur, et peut-être, dans un esprit d'équité qu'on ne peut qu'approuver, a-t-il voulu traiter avec la même galanterie les vœux qui réclamaient la convocation des Chambres et qui exprimaient de la défiance à l'endroit du ministère au pouvoir. Il n'en reste pas moins que l'article 51 est demeuré lettre morte dans des cas où son application était impérieusement commandée par l'esprit et par le texte de la loi.

Nous trouvons parfaitement rationnel que le gouvernement n'ait pas permis au Conseil général de l'Hérault de formuler impunément le souhait d'une mise en accusation du ministère Ferry (1). Mais il nous paraît étrange qu'on permette à l'assemblée des Bouches-du-Rhône en 1885 et en 1886 (2) d'é-

1. Décret en Conseil d'Etat, 25 juin 1885 (Hérault).
2. Sessions d'avril 1885 et avril 1886.

mettre et de renouveler un vœu invitant le Parlement « à voter une loi de procédure pour la mise en accusation des ministres, loi à défaut de laquelle on n'a pas pu instruire contre Mac-Mahon et le ministère du Seize-Mai ». Et cette surprise s'accentue lorsque nous constatons qu'aucun décret n'est venu annuler les motions adoptées par la Drôme, l'Hérault, le Rhône et les Bouches-du-Rhône en novembre 1871, réclamant la mise en accusation de Louis-Napoléon Bonaparte et de ses complices du 2 décembre (1).

1. La délibération du Conseil général de la Drôme est à lire en entier pour bien se pénétrer de son caractère. Elle figure au recueil des procès-verbaux dans les termes suivants :

« Les soussignés. membres du Conseil général de la Drôme pour les cantons de Nyons, Bourdeaux, Saint-Jean-en-Royans et Chabeuil,

« Considérant qu'aux termes de l'article 51 de la loi organique départementale, les Conseils généraux peuvent émettre des vœux sur toutes les questions d'administration générale ;

« Que, de toutes les fonctions de l'administration, il n'en est aucune qui importe autant à la conservation et au bien de l'Etat que celle qui assure le respect de la loi et l'autorité de la justice ;

« Que, contrairement à ce principe uniformément reconnu par les nations civilisées et les gens de bien, une série d'attentats contre la sûreté intérieure de l'Etat, l'inviolabilité des représentants du peuple, les personnes et les biens des particuliers, attentats prévus et déterminés par la Constitution de 1848 et par le Code pénal, ont été consommés le 2 décembre 1851 et jours suivants, par le prince Louis-Napoléon Bonaparte, alors président de la République française, et ses complices, sans que, depuis ce temps, la loi ait reçu satisfaction et la société ait été vengée ;

« Que cette inaction de la justice, qui encourage l'audace

Il suffit sans doute de réfléchir un instant pour comprendre la position du ministère et excuser son attitude. Dans des circonstances pareilles, il est fatal

des conspirateurs et des mauvais citoyens, est d'autant plus étrange, et blesse d'autant plus profondément la conscience publique. que, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution ci-dessus rappelée, le pouvoir judiciaire a été un moment saisi de ce grand procès, et qu'un arrêt rendu le 2 décembre 1851 par le tribunal compétent, a ordonné les poursuites contre les coupables, conformément à la loi ;

« Qu'il serait monstrueux d'admettre :

« 1o que la suppression par un acte de force brutale du tribunal chargé par la Constitution de 1848 du jugement des attentats dont s'agit a mis à néant l'arrêt rendu par ce tribunal et paralysé à jamais l'action de la justice ;

« 2o que la prescription décennale, consacrée par l'article 637, § 2 du Code d'instruction criminelle n'a pu courir au profit des accusés pendant qu'usurpateurs et détenteurs du pouvoir exécutif et de tous les moyens d'action de la force publique ils opposaient, par leurs crimes mêmes, un insurmontable obstacle à l'action de la justice ;

« Considérant qu'il ne serait pas moins monstrueux de reconnaître que les accusés des attentats dont s'agit ont pu être absous par une autre autorité que celle des tribunaux instruisant et jugeant conformément à la loi ;

« Que ce serait une égale insulte à la morale, au droit public et privé, et à l'institution du suffrage universel, fondement des sociétés contemporaines, d'attribuer cette puissance aux soi-disant plébiscites rendus après le 2 décembre, à la requête et sur la sommation du principal accusé ;

« Qu'en effet, quelle que puisse être l'étendue attribuée à l'autorité de la volonté populaire, exprimée librement et en connaissance de cause, cette autorité ne saurait aller jusqu'à anéantir par l'effet rétroactif de la décision populaire les droits de la loi préexistante sur les faits qualifiés crimes par cette loi, qui ont été accomplis antérieurement au vote ;

« Que déclarer le contraire serait anéantir les règles essen-

que le gouvernement s'écarte de son devoir strict. On en conçoit très bien la nécessité inéluctable, et on sent l'impossibilité d'échapper à cet arbitraire

tielles et indiscutables de toute législation et de la justice, rendre à jamais incertain ce qui doit être certain dans l'intérêt de tous ; supprimer le droit même et transformer la souveraineté du peuple, qui relève du droit comme toute souveraineté, en la plus détestable des tyrannies ;

« Qu'au surplus, et en admettant cette thèse attentatoire au sens commun autant qu'à la conscience, on ne pourrait encore, dans l'espèce, invoquer le jugement du peuple, attendu qu'il est notoire qu'en l'absence de toute notion sur les faits et la situation du pays, de toute discussion, de toute liberté, et sous l'influence de la corruption et de la terreur, ce prétendu jugement ne fut ni éclairé ni libre, et que rien n'en garantit même la réalité matérielle ;

« Considérant qu'en présence de ces faits et de ces considérations, une plus longue inaction de la justice serait la négation de son existence même dans notre pays et une cause profonde et terrible de démoralisation et de dissolution ajoutée à toutes celles qui le travaillent et le conduiraient, s'il n'y était porté remède, à une ruine complète et prochaine ;

« Que, si la hideuse invasion étrangère, les embarras inouïs, les préoccupations douloureuses et les désastres qui en sont résultés peuvent jusqu'à un certain point excuser l'inaction du pouvoir exécutif et de la magistrature depuis le 4 septembre 1870 jusqu'à ce jour, il ne saurait en être désormais ainsi ;

« Qu'il ne serait pas admissible que les poursuites commandées par la loi criminelle et par la conscience publique, fussent déclarées impossibles à raison, soit de l'ancienneté des faits incriminés, soit du grand nombre des coupables ; qu'en effet, en déterminant à quel moment les diverses prescriptions seraient acquises en matière civile et criminelle, la loi a déclaré implicitement mais formellement que jusque-là l'action serait ouverte et qu'en matière criminelle les magistrats devraient l'exercer ; en ce qui concerne le grand nombre

dans l'application de la loi, dès qu'elle se heurte à des conséquences aussi lourdes pour le régime au pouvoir et pour ses partisans. En 1852 on ne songea pas à faire annuler les vœux favorables au nouveau gouvernement, les félicitations pour « l'acte sauveur du 2 décembre ». Pouvait-on remercier, en leur opposant le texte de la loi de 1871, les champions valeureux qui venaient d'établir la République et qui flétrissaient le coup d'Etat de 1851 ? La mesure aurait été excellente aux yeux de la justice ; elle eût été odieuse au regard d'une bonne politique. Il ne faut pas s'attendre à voir fréquemment des politiciens sacrifier leurs intérêts sur l'autel du droit.

Il serait plus naturel que le gouvernement se

des coupables, que des faits récents et d'innombrables procès encore pendants attestent que la loi, quand ses représentants le veulent, n'est pas entravée par la multiplicité des instructions et le grand nombre des poursuites à exercer ;

« Considérant qu'en présence de ces faits le maintien du *statu quo* au profit de Louis-Napoléon Bonaparte et de ses complices serait, non seulement un flagrant déni de justice, mais une atteinte plus flagrante et plus coupable encore à l'égalité absolue des citoyens français devant la loi, affirmée par l'Assemblée nationale constituante en 1791 dans la déclaration des droits et consacrée depuis par toutes les chartes et constitutions de la France ;

« Demandent au Conseil général de la Drôme d'exprimer énergiquement le vœu que les poursuites commencées le 2 décembre 1851 contre Louis-Napoléon Bonaparte et contre ceux qui, par leur participation certaine, active et directe à la perpétration et au triomphe du coup d'Etat, doivent être considérés comme ses complices, soient reprises et continuées jusqu'à jugement complet et définitif. »

montrât rigoureux vis-à-vis de ses adversaires et poursuivît leurs actes avec toutes les sévérités de la loi. En avril 1894 quelques Conseils généraux protestèrent contre la politique de l'esprit nouveau, préconisée par le ministre Spuller. On annula la délibération du Var (1). Il est vrai qu'elle invitait en outre les représentants du département au Parlement « à affirmer dans les Chambres les revendications des grands principes révolutionnaires, en appuyant toutes les propositions de loi en faveur des classes prolétariennes et de la révision de la Constitution dans un sens plus démocratique ». On annula aussi la délibération des Bouches-du-Rhône qui se bornait « à protester contre la politique actuelle de recul et de réaction du gouvernement et à demander des réformes politiques, financières et sociales » (2). Mais on n'annula pas celle de la Drôme dont la formule était ainsi conçue : « Le Conseil général, considérant que le cléricalisme a été et sera toujours l'adversaire irréconciliable de la République et de la démocratie, répudie résolument toute politique qui ne s'inspirerait pas du vieil esprit républicain et anticlérical ». Voilà donc un exemple de plus de cette différence constante de traitement à l'égard de vœux identiques. La contradiction est manifeste.

Récemment encore, en août 1902, le Conseil du

1. Décret en Conseil d'Etat, 6 juillet 1894 (Var).
2. Décret en Conseil d'Etat, 6 juillet 1894 (Bouches-du-Rhône).

Morbihan, à la suite d'incidents occasionnés par la présence, au sein même du Conseil, de pétitionnaires contre les actes du ministère Combes, vota, sur l'initiative de M. de Rohan, la proposition suivante :

« Le Conseil général, s'associant de toute son âme aux déclarations contenues dans la lettre de son président à M. le président du Conseil des ministres (pour lui transmettre la pétition), invite le gouvernement à mettre immédiatement un terme à ses attentats contre la loi, contre la propriété, contre la liberté ».

La délibération n'a pas été annulée. Il en a été autrement de celle par laquelle l'assemblée de la Mayenne, en avril 1903, « se déclare profondément émue de l'interprétation donnée par M. le président du Conseil aux lois sur les congrégations en matière d'enseignement, proteste au nom de la liberté contre les notifications récemment faites aux établissements scolaires congréganistes du département, réclamant pour tous les Français les mêmes droits, et émet le vœu que la politique de proscription inaugurée par le ministère Combes prenne fin ». Un décret du 26 juin en a prononcé la nullité.

On s'accorde à reconnaître le caractère politique de ces votes de blâme. Ils émanent d'ailleurs d'une minorité, et on éprouve peu de scrupules à contraindre une minorité au respect des textes qui la régissent. S'il s'agit au contraire de félicitations, d'adresses de confiance, le gouvernement se sent

pour les auteurs de ces manifestations de sympathie des entrailles de père. D'autre part les partisans du pouvoir sont heureux de lui faire savoir leur dévouement inaltérable et de voter en toute liberté des motions d'encouragement et de gratitude. La majorité se trouve donc toute disposée à favoriser ces épanchements de famille et à oublier un instant l'article malencontreux qui les prohibe sans pitié.

De là est née une théorie nouvelle, que la complicité silencieuse du gouvernement consacre implicitement à chaque session des Conseils généraux, et qui soutient que les adresses ne rentrent pas dans la catégorie des vœux politiques.

On en trouve l'affirmation un peu partout. C'est ainsi que, dans la Marne, en avril 1896, une motion additionnelle exprimant la confiance de l'assemblée dans la politique du Cabinet Bourgeois fut proposée par M. Vallé, après le vote relatif à l'impôt sur le revenu. Le président du Conseil général fit observer que ce serait s'aventurer sur un terrain illégal. A quoi M. Vallé, s'appuyant sur le silence du préfet, répondit « que la disposition additionnelle ne demandait pas au gouvernement de faire tel ou tel acte politique, de créer ou de supprimer telle institution politique, mais qu'elle se bornait à l'encourager à poursuivre sa marche dans la voie des réformes qu'il a entreprises ; qu'elle donnait son adhésion en bloc à des réformes que le Conseil pourrait parfaitement discuter séparément ». Bien que la distinction de l'adresse et du vœu n'appa-

raisse pas en termes exprès dans les paroles de M. Vallé, il semble bien que ce fut le fond de sa pensée. Il entendait sans doute qu'une motion de confiance visant l'ensemble d'une politique ne peut pas être considérée comme politique, à raison même du vague qui s'attache à sa compréhension étendue.

M. Fitte et le préfet des Hautes-Pyrénées furent plus explicites à la session d'août 1899. Une adresse de félicitations au gouvernement avait été proposée, exprimant la confiance des signataires en ce qui concerne la répression des désordres, et souhaitant que la vigilance du ministère sache déjouer les complots et coups de force contre les institutions républicaines. M. Alicot invoqua l'article 51. M. Fitte distingua alors fort nettement entre un vœu et une adresse, et entraîna l'assemblée. Or, à la séance suivante, M. Alicot ayant eu occasion de faire connaître sa pensée sur le gouvernement, prononça un discours assez vif auquel le préfet crut devoir répondre. Dans cette réponse, faisant allusion à l'adresse votée précédemment, le préfet s'exprima ainsi : « Cette motion a été présentée et signée par des membres de cette assemblée qui professent des opinions diverses ; la signification de cet accord dans l'expression d'un même sentiment n'échappera pas au Conseil général. Il s'agit d'une adresse de félicitations, nullement d'un vœu politique rentrant dans la catégorie de ceux qui sont défendus par l'article 51 de la loi du 10 août 1871 ; et je pense qu'à l'heure où le gouvernement remplit une tâche si difficile et

si lourde dans l'intérêt du pays, pour le salut de la République, il est excellent que tous les bons citoyens s'unissent pour lui donner le témoignage réconfortant de leur approbation et de leur confiance ».

C'est la même opinion que professe M. Coste-Labaume au Conseil général du Rhône, en avril 1901. M. Chambaud de la Bruyère avait déposé une proposition comprenant une adresse au président de la République, et une autre à M. Waldeck-Rousseau, se référant spécialement au projet de loi sur les associations. M. Faurax, rapporteur, avait conclu à l'adoption de la première partie et au rejet de la deuxième, dont le caractère politique lui paraissait évident. Alors M. Coste-Labaume intervint « Après avoir entendu, dit-il, la lecture du vœu présenté par M. Chambaud de la Bruyère, la réflexion suivante me vient à l'esprit. La première partie n'est pas un vœu, elle constitue une adresse au chef de l'Etat, et nous serons tous d'accord pour la voter. Quant à la seconde partie, elle possède évidemment un caractère politique, car on ne peut prétendre que la loi sur les associations ne soit pas une loi politique. Cependant, si cette deuxième partie du vœu était écartée, on en pourrait conclure que le Conseil général s'est montré opposé à l'adoption de la loi, ou a voulu émettre une critique contre le ministère actuel. Dans ces conditions je crois qu'il vaudrait mieux transformer la proposition de M. Chambaud de la Bruyère en votant : 1° une

adresse au président de la République ; 2° une adresse de félicitations au ministère de défense républicaine. De la sorte nous respecterions la loi de 1871, et notre décision ne pourrait pas être mal interprétée ». Et M. Coste-Labaume, fondant sa distinction sur la même idée que M. Vallé, ajoute : « Mon adresse serait plus générale. Le gouvernement de défense républicaine ne s'est pas borné à présenter une seule loi, mais un ensemble de lois pour lesquelles nous lui exprimons nos félicitations ». Et plus loin : « Ma proposition a l'avantage de s'appliquer, non pas à une seule loi, mais à un ensemble de lois dues à l'initiative du ministère : loi sur les associations, loi sur les boissons, loi sur les retraites ouvrières. Elle n'a pas le caractère d'un vœu, mais celui d'une adresse ».

On retrouve la même doctrine dans les paroles du préfet de Seine-et-Marne, qui, en août 1902, déclare ne pas s'opposer au vote d'une adresse de félicitations au ministère Combes, la loi de 1871 interdisant les vœux politiques, mais non les motions de dévouement et de confiance. Dans la même circonstance, le préfet du Loir-et-Cher déclare qu'une pareille adresse n'est pas politique : « autre chose est un témoignage de confiance, autre chose un désir, une indication sur la politique à suivre ». Et toujours à la même session, le président du Conseil général du Jura, M. Trouillot, distingue l'adresse du vœu et invoque la jurisprudence qui a établi que les assemblées départementales peuvent voter

des adresses sans violer la loi. Le préfet fait une déclaration analogue. Enfin, en avril 1903, M. Girault soutient encore la même théorie, et décide le Conseil général du Cher à partager son opinion.

On le voit, les partisans de la distinction ne manquent pas. On n'en pourrait pas dire autant de leurs arguments. Il est facile d'épouser une doctrine, surtout quand il s'agit de se permettre quelques douceurs. Il est souvent plus malaisé de l'étayer solidement.

Le seul fondement que l'on ait essayé de donner à cette nouvelle théorie est celui-ci : il n'y aurait pas motion politique dans l'approbation en bloc des actes du gouvernement, tandis qu'il y aurait une manifestation politique et illégale dans l'approbation d'un acte du même ministère, quand on considère cet acte isolément. La politique serait toxique à petites doses ; à fortes doses elle n'incommoderait point ! Je ne sais si un médecin trouverait logique une telle action sur l'organisme. Mais, à coup sûr, en présence d'un raisonnement pareil, un homme de bon sens esquisserait un sourire. Vous n'avez pas le droit d'exprimer votre avis sur la loi de 1901, sur les décrets Combes, sur la fermeture des écoles congréganistes et sur tant d'autres questions d'un caractère politique temporaire. Qu'à cela ne tienne ! vous n'avez qu'à les viser toutes à la fois dans une adresse de félicitations et d'encouragement, et la loi est satisfaite.

Eh ! bien, non ! la loi n'est pas satisfaite, et il est bon qu'on le sache. Je ne m'étonne pas de ce que les Conseils généraux soient de plus en plus portés à manifester leur sympathie ou leur aversion pour les pouvoirs publics : c'est un mouvement naturel, en harmonie parfaite avec l'évolution que subit notre système d'institutions. Mais il ne faut pas qu'ils aient la conviction de marcher dans les limites tracées par le législateur de l'Assemblée nationale ; il faut qu'ils se rendent compte que l'accord n'existe plus entre eux et la loi.

Le texte est formel. Il vise les vœux politiques dans toute l'étendue du terme. Or, les adresses de confiance sont bien, quoi qu'on puisse dire, des vœux en faveur d'une politique déterminée. Si le texte est net, l'esprit de l'article 51 ne l'est pas moins. Les députés qui l'ont voté entendaient interdire par là aux assemblées de département toutes les manifestations politiques, quelle que soit leur forme.

Le Conseil d'Etat en a jugé ainsi, et avec raison. Différents décrets, que nous avons déjà rencontrés (1), ont annulé, par application de l'article 51, des manifestations politiques qui ne ressemblaient en rien à des vœux au sens étroit du mot. A propos de l'ajournement des élections départementales en 1877, un certain nombre de Conseils avaient cru devoir s'élever contre cette mesure, soit par le vote

1. Se reporter page 112, § 17.

d'une déclaration ou par la simple insertion au procès-verbal d'une protestation présentée par des membres de l'assemblée, soit par l'insertion et la publication d'un manifeste dans les journaux, ou par l'approbation du rapport de la Commission départementale contenant un blâme à l'adresse du gouvernement, soit encore en donnant acte d'une protestation de quelques conseillers. Le Conseil d'Etat a tout annulé sans hésitation, estimant à bon droit qu'il exécutait ainsi les intentions certaines du législateur de 1871.

Dans l'esprit de certains partisans de cette doctrine qui sépare radicalement le vœu et l'adresse, il est probable que l'erreur s'est produite par l'extension inconsidérée d'une idée juste. Il y a fort longtemps que les Conseils généraux ont coutume d'envoyer au chef de l'Etat leurs hommages respectueux, soit à titre de simple politesse, soit à propos d'un événement de quelque importance. En 1842, ce fut un accord unanime qui adressa à Louis Philippe d'innombrables compliments de condoléances à l'occasion de la mort du duc d'Orléans. Sous le Second-Empire, les adresses laudatives se succédèrent sans interruption : le mariage de l'Empereur, les victoires d'Italie, la réunion de la Savoie et de Nice, l'établissement du libre-échange, la construction des chemins de fer, le dévouement de l'impératrice pendant l'épidémie cholérique, etc... en furent la source inépuisable. Et, depuis la proclamation de la République, les exemples n'ont guère diminué

de fréquence. On rencontre des adresses à Thiers pour le remercier de la libération du territoire, à M. Carnot, à M. Casimir-Périer, à Félix Faure, à M. Loubet. Depuis quelques années surtout cette coutume s'amplifie; les adresses au président Loubet sont très nombreuses ; elles se rapportent à tous les faits importants de son existence présidentielle : l'élection d'abord, puis l'Exposition de 1900, les discours de Nice et de Toulon, la visite des souverains russes, le voyage en Russie, le voyage d'Algérie, la visite du roi d'Angleterre, le voyage à Londres, la visite du roi et de la reine d'Italie. Dans toutes ces adresses, il est impossible de relever quoi que ce soit de politique, sauf l'hypothèse très rare où l'on y a joint des considérations politiques. Ce sont des manifestations de courtoisie et pas autre chose.

Or rien n'est plus aisé que de généraliser, et il n'est pas surprenant que certains esprits, entraînés par l'habitude de considérer les adresses au Chef de l'Etat comme des marques de respect sans portée politique, aient été amenés à ranger toutes les adresses dans la même catégorie et à n'y voir que des manifestations platoniques, admises par la loi, alors qu'en réalité, comme tous les autres vœux, les adresses doivent être soumises à un examen préalable pour savoir si elles sont permises ou prohibées.

En présence d'une adresse ou d'un vœu, il faut se demander s'il rentre dans leur esprit quelque

bribe de portée politique. Là est toujours le criterium de la légalité.

Jusqu'en 1888, le gouvernement se montra hésitant entre l'application de l'article 51 et l'approbation muette des félicitations départementales. Il fit parfois annuler. Une délibération du Conseil général de Seine-et-Marne, félicitant le gouvernement de l'expulsion des princes, tomba sous un décret du Conseil d'Etat (1). Une adresse d'adhésion de l'Assemblée de l'Aude au programme du ministère Floquet ne fut pas davantage épargnée (2). Et toutefois une autre adresse de confiance, votée par les Bouches-du-Rhône à la même session, demeura légale aux yeux de tous, aucune poursuite n'ayant été engagée contre elle.

Puis la tradition s'affirma de ne plus s'opposer aux manifestations de sympathie des Conseils. En 1896, le ministère Bourgeois en reçut de plusieurs points du territoire (3). Il eut le bon goût de ne pas s'en

1. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Seine-et-Marne).

2. Décret en Conseil d'Etat, 12 juillet 1888 (Aude).

3. Gers, Hérault, Pyrénées-Orientales, Var et Alger (avril 1896).

Dans la discussion qui a précédé le vote au Conseil d'Alger, on retrouve la trace de l'idée sur laquelle se fonde la doctrine qui distingue le vœu et l'adresse :

« Quant au vœu qu'on se propose d'émettre, dit le préfet, j'ai très attentivement prêté l'oreille à sa lecture, je l'ai relu moi-même, et je n'ai entendu et vu que les termes de progrès, de réformes économiques et sociales, tellement généraux qu'il n'est pas possible de considérer ce vœu comme s'écartant des

froisser. A son tour le cabinet Brisson fut salué par les vivats de ses partisans (1). M. Dupuy évita de

limites de ceux que l'Assemblée départementale à la faculté d'émettre sur l'administration générale. Il n'y est fait aucune déclaration politique, aucune allusion à un acte quelconque du gouvernement ; on n'y trouve aucune incursion dans le domaine interdit au Conseil général. »

Or le vœu était ainsi conçu :

« Le Conseil général d'Alger, approuvant la résolution prise par le gouvernement de réaliser les réformes économiques et sociales, tant de fois promises et toujours éludées ; confiant dans la fermeté du ministère pour aboutir à un résultat pratique et satisfaisant, émet le vœu que le gouvernement, soutenu par l'opinion publique, persévère dans la voie de progrès où il est loyalement entré. »

N'est-ce pas l'approbation globale du programme radical apporté par le cabinet Bourgeois, et peut-on raisonnablement soutenir que ce vœu soit étranger à la politique ?

1. Alger (juillet 1898). Aude, Hérault, Pyrénées-Orientales, Haute-Saône (août 1898). Var (décembre 1898).

Il est intéressant de reproduire *in extenso* les termes des délibérations de l'Hérault et du Var.

L'adresse du Conseil général de l'Hérault est ainsi rédigée :

« Considérant que le ministère Méline a fait aux idées républicaines un mal considérable, pendant ses deux années de pouvoir ;

« Considérant que, pour réparer ce mal et aussi pour donner aux républicains les satisfactions qu'ils sont en droit d'attendre, il y a lieu de procéder à une épuration sérieuse du personnel administratif et à exclure des fonctions publiques tous ceux qui, en ces deux dernières années ont outrageusement combattu la République ;

« Le Conseil général de l'Hérault félicite le ministère Brisson d'avoir délivré la France républicaine du cauchemar méliniste et l'invite à continuer avec justice et fermeté l'épuration déjà commencée. »

Le Var n'est pas moins violent dans son exposé de motifs :

« En présence du complot ourdi contre la République par la coalition cléricale et césarienne, tendant à supprimer les

faire annuler les encouragements que lui adressaient ses compatriotes de la Haute-Loire (1). Enfin, sous les deux derniers ministères, Waldeck-Rousseau et Combes, cette coutume prit un prodigieux essor. Rien ne permet de supposer qu'elle ait atteint son maximum d'intensité.

Aucune de ces adresses n'a été annulée depuis 1888. On en peut conclure que cette attitude ne sera plus abandonnée dans l'avenir, car, en pareille occurrence, le gouvernement a déjà trop de tendances à favoriser l'émission de vœux de sympathie pour ne pas s'abriter avec bonheur derrière la tradition déjà longue que ses prédécesseurs ont formée D'ailleurs, depuis quelques années, il y a eu mieux qu'une approbation tacite. Ainsi que le faisait très justement remarquer M. Gourju à la tribune du Sénat (2),

libertés conquises sous le régime républicain et à livrer la France au joug mortel des jésuites et d'une dictature militaire ;

« Considérant qu'il est du devoir de tous les corps élus de protester contre les agissements des partis rétrogrades, dont le but est de fomenter la guerre civile ;

« Considérant que tous les républicains sincères doivent s'unir pour la défense de la République et de la liberté ;

« Le Conseil général proteste contre l'ingérence des généraux dans les affaires publiques ;

« Invite le gouvernement de la République à imposer à tous le respect qui lui est dû et assurer le fonctionnement de la justice dans toute sa plénitude ;

« Vote les félicitations les plus sincères à M. Brisson, ancien président du Conseil des ministres, pour sa conduite à la fois énergique et loyale. »

1. Haute-Loire (avril 1899).

2. *Journal officiel*, 28 octobre 1902, Sénat, p 1062.

l'approbation du ministère est devenue expresse ; le président du Conseil remercie les assemblées départementales qui célèbrent sa politique, et couvre officiellement cette illégalité.

Et il y a une autre conclusion qui s'impose avec une égale force : c'est que la loi du 10 août 1871 est ainsi formellement violée. Puisque l'adresse n'échappe pas, par sa forme, à la prohibition de l'article 51, il faut, pour qu'elle soit légale, qu'elle s'abstienne d'allusions politiques. Or, toutes ces félicitations à des ministres qui appliquent un programme déterminé, tous ces encouragements destinés à les pousser à l'exécution de mesures essentiellement politiques, toutes ces affirmations de sympathie pour telle ou telle réforme à l'ordre du jour, affectent un caractère politique au plus haut degré.

Sur ce point, il n'y a pas de doute. Il n'y en a pas davantage en ce qui concerne les adresses votées à certains ministres individuellement.

C'est bien faire de la politique que repousser un vœu qui flétrit les accusateurs du général Boulanger — pour la raison que le Conseil général n'a pas à se mêler de questions de personnes — en ajoutant cette réserve capitale, qui modifie du tout au tout la portée de la résolution : « tout en approuvant hautement les réformes démocratiques introduites par le ministre actuel dans notre armée, et son attitude énergiquement républicaine contre les manœuvres réactionnaires » (1). Le Conseil d'Etat,

1. Var (août 1886).

saisi de l'examen de cette délibération, l'annula comme portant sur un objet étranger aux attributions légales (1).

C'est encore faire de la politique que féliciter le ministre de la marine des mesures adoptées par lui en vue de réaliser dans les manifestations collectives de l'armée de mer la neutralité confessionnelle absolue (2). Vainement le texte spécifie-t-il qu'il s'agit de mesures administratives : la question de neutralité religieuse qui, en elle même, devrait être considérée comme rentrant dans l'administration générale, a pris depuis quelques années, et surtout sous les deux derniers ministères, une portée politique considérable.

On doit de même décider que l'adresse votée au général André, ministre de la guerre, en avril et en août 1901, par l'assemblée de la Drôme, pour le remercier de ses réformes démocratiques dans l'intérêt de l'armée nationale, ainsi que les félicitations à M. Trouillot, rapporteur de la loi sur les associations, émanant du même Conseil, sont des manifestations politiques.

Et peut-on apporter une solution contraire en face de la résolution adoptée par le Conseil général de l'Aude, à la session d'avril 1903, et dont le texte est ainsi formulé : « Le Conseil adresse à M. le ministre de la marine, l'expression de ses remercie-

1. Décret en Conseil d'Etat, 12 novembre 1886 (Var).
2. Drôme (avril 1900).

ments pour les témoignages de sollicitude qu'il a bien voulu récemment apporter aux populations du département de l'Aude et le félicite des fermes déclarations dans lesquelles, au cours de son voyage, il a reflété la pensée du gouvernement de défense et d'action républicaines » ?

Or, aucune de ces adresses à un membre isolé du Cabinet n'a été annulée. Le pouvoir a suivi les mêmes errements qu'à l'égard des adresses globales sur la politique générale. Il a laissé dormir les prescriptions sévères de la loi.

Mais il n'est pas nécessaire, pour qu'une adresse soit politique, qu'elle vise le ministère tout entier ou l'un quelconque des ministres. Une adresse au Parlement peut être politique si elle a trait au vote ou à la réforme de quelque loi politique ou si elle réclame une mesure politique.

En décembre 1877, le Conseil de l'Ain fut saisi d'une proposition d'adresse aux sénateurs et députés des gauches, et spécialement du département, pour les remercier et les féliciter d'avoir fait cesser, par leur attitude constitutionnelle, ferme et digne, la crise néfaste que la France traversait. Cette proposition, adoptée par acclamation, avait une allure politique incontestable. Elle ne fut cependant pas déférée au Conseil d'Etat. En avril 1896 une motion exprimant au Sénat la reconnaissance de l'assemblée départementale de la Loire-Inférieure pour son attitude hostile au cabinet Bourgeois, présentait, avec plus de gravité encore, le caractère politi-

que (1). Elle resta indemne tout comme sa sœur aînée.

Les exemples d'adresses au Parlement, au Sénat ou à la Chambre des députés, sont d'ailleurs fréquents. Il s'en est produit toutes les fois que le vote d'une loi passionnait l'opinion publique; un certain nombre d'assemblées départementales croyaient utile en semblable circonstance d'exhorter les Chambres à se prononcer pour ou contre le projet en discussion. Ce fut le cas notamment en 1880 à propos de l'article 7 du projet Ferry et en 1901 au sujet de la loi sur les associations. Nous examinerons ces diverses espèces en même temps que les lois qui leur ont donné naissance.

Jusqu'à présent nous avons rencontré exclusivement des adresses politiques. En sens contraire, on trouve d'autres adresses, toujours au ministère ou à l'un de ses membres, qui n'ont en aucune façon ce caractère. A titre d'exemple, je citerai une résolution exprimant au président du Conseil Méline les remerciements du Conseil général de l'Aveyron pour le bien fait par lui à l'agriculture (2). Il est bien

1. En voici la teneur : « Le Conseil général, considérant que le Sénat, dans de récentes discussions, a pris en mains la défense du droit et de la liberté contre un cabinet qui, au mépris de toutes les traditions parlementaires, persiste dans une politique factieuse et compromet gravement la situation de la France vis-à-vis des puissances étrangères, félicite sans réserve le Sénat du patriotisme dont il a fait preuve, décide que la présente délibération sera transmise directement à M. le président du Sénat, et passe à l'ordre du jour. »

2. Aveyron (avril 1898).

certain que cette manifestation ne sort pas des attributions des assemblées départementales, car elle se rattache essentiellement à l'administration générale et aux matières économiques. Il faut assimiler à cette espèce tous les votes de gratitude à divers membres du cabinet pour les améliorations qu'ils ont introduites dans les services publics de leur spécialité. La question est très nette: elle ne permet pas d'hésiter.

On hésitera souvent davantage en présence des adresses au chef de l'Etat.

J'ai mentionné plus haut les plus saillantes des manifestations émanées des Conseils généraux à l'occasion d'un incident important de la vie du pays ou de celle de son représentant officiel. Tant qu'il s'agit de félicitations ou de condoléances pour des événements personnels, il n'y a pas l'ombre d'un doute; la politique n'apparaît pas, et le vote est parfaitement légal. Mais, dès que l'on y joint des considérations sur le régime, il faut examiner attentivement les termes et l'intention.

N'était-elle point politique la motion par laquelle le Conseil général de l'Ain exprimait en 1852 à Louis-Napoléon Bonaparte « sa reconnaissance pour l'acte sauveur du 2 décembre et ses vœux pour la consolidation et la durée de son gouvernement réparateur »? Et n'était-elle pas strictement légale la proposition adoptée en août 1899 par l'assemblée des Ardennes, adressant à M. Loubet, président de la République, « l'hommage de son respectueux

dévouement » ? — Entre ces deux spécimens opposés, il y a une foule d'intermédiaires, à l'égard desquels la décision est plus délicate.

Que faut-il penser d'une adresse ainsi conçue : « Le Conseil général de l'Aisne a l'honneur de présenter à M. Loubet, président de la République française, l'hommage de ses sentiments respectueux et dévoués, de lui adresser ses félicitations les plus chaleureuses à l'occasion des discours si patriotiques qu'il vient de prononcer à Cherbourg, à Marseille et à la distribution des récompenses aux lauréats de l'Exposition universelle. Il lui exprime en outre toute sa confiance dans la continuation de la marche nettement et fermement républicaine qu'il entend donner au pays » (1) ? Il semble bien que le dernier paragraphe, qui vise la politique générale, ne puisse pas être considéré comme rentrant dans les marques de pure courtoisie. Ce fut l'avis de la majorité du Conseil général qui refusa de voter l'adresse.

D'une façon quasi constante, les félicitations à l'occasion de l'élection du président de la République n'affectent pas un caractère politique dominant et constituent plutôt une démarche de politesse et de déférence. Toutefois il arrive que la forme même

1. C'est le texte d'une proposition présentée au Conseil général de l'Aisne par M. Macherez, à la séance du 23 août 1900. Après une longue discussion, le Conseil décida de ne pas voter cette adresse qui lui paraissait politique et de passer à l'ordre du jour.

de la motion prend une tournure plus subtile, et il devient très difficile de savoir si on doit la regarder ou non comme permise par la loi. « Les membres du Conseil général, dit une délibération de la Corrèze, ont l'honneur d'adresser à M. Loubet, président de la République, leurs félicitations respectueuses à l'occasion de son élévation à la magistrature supérieure de la République, grâce à l'union de tous les républicains. Ils savent que, dans ses mains loyales, les intérêts supérieurs de la République et de la loi seront énergiquement et dignement sauvegardés contre toutes les tentatives césariennes ou cléricales » (1). « Le Conseil est heureux, avait déjà dit une motion de la Dordogne en 1894, d'exprimer à M Casimir-Perier, président de la République, toute la confiance que lui inspirent son énergie et sa fermeté républicaines, qui assurent à la France, dans sa marche vers le progrès, la sécurité et la paix » (2). Et la même question se pose encore en présence de l'adresse de reconnaissance votée en août 1902 par l'assemblée de la Drôme au président de la République « pour la fidélité avec laquelle, indifférent aux attaques et aux injures de la réaction, il remplit scrupuleusement ses devoirs constitutionnels » A nos yeux ces diverses résolutions sont politiques et tombent sous le coup du § 3 de l'article 51. Aller au delà de la formule banale de

1. Corrèze (avril 1899).
2. Dordogne (août 1894).

politesse, évoquer la lutte contre les tentatives césariennes, applaudir à l'exécution fidèle du mandat constitutionnel du chef de l'Etat, c'est faire de la politique. La nullité n'a jamais été prononcée dans ces matières, mais le Conseil d'Etat aurait dû être mis à même d'exercer l'action que la loi lui confie.

Il en est de même d'une délibération du genre de celle-ci : « Le Conseil général adresse à M. le président de la République ses respectueuses félicitations à l'occasion de la promulgation de la loi relative au contrat d'association, loi présentée par le ministère et soutenue avec sa haute autorité par M. le président du Conseil devant le Parlement » (1). Le chef de l'Etat et le premier ministre sont si intimement liés dans les remerciements provoqués par la loi du 1er juillet 1901, qui a été longtemps le pivot de la politique, qu'il est impossible de se résigner à voir là une simple manifestation de respect.

Et je vois encore une intention politique très marquée dans l'adresse votée par le Conseil de la Seine-Inférieure, à la session d'avril 1903, sous la forme suivante : « Le Conseil adresse ses respectueuses félicitations à M. le président de la République qui, dans le cours de son voyage en Algérie, a affirmé, devant les chefs arabes, que la République a pour mission d'assurer l'exercice de toutes les libertés : liberté du travail, liberté de disposer de ses biens,

1. Côte-d'Or (août 1901).

liberté de rester fidèle à la religion et aux antiques coutumes ». Quiconque se tient au courant de la situation politique trouvera sans nul doute dans cette motion une critique des actes du ministère, auquel on s'efforce d'opposer la personnalité du Chef de l'Etat. Une telle manifestation est en opposition formelle avec l'esprit et le texte de la loi de 1871.

Il faut également distinguer, dans un autre domaine, entre les très nombreuses adresses exprimant aux souverains russes des souhaits de bienvenue à leur arrivée en France ou bien aux présidents Félix Faure et Loubet des compliments courtois à leur départ pour la Russie, et les motions plus rares s'ingérant dans la politique extérieure et félicitant le gouvernement de l'orientation de sa diplomatie et des résultats obtenus.

Si l'on se borne uniquement à des souhaits de bienvenue ou à des vœux de succès, rien à dire. Qu'on y ajoute, comme dans l'Ardèche, en septembre 1901, la qualification de souverains de la nation amie et alliée en parlant de l'Empereur et de l'Impératrice de Russie, on ne fait que constater un fait, et cela est encore parfaitement légal. Il n'y a pas non plus de manifestation politique dans les formules comme celles-ci : « Le Conseil adresse à M. le président de la République, représentant de la France toute entière, les vœux qu'il forme pour l'heureuse issue de son voyage et pour le développement de l'alliance des peuples russe et français » (1). « Le Conseil

1. Hautes-Alpes (août 1897).

général, assuré d'être l'interprète de ses mandants, salue et accompagne de ses vœux l'entrevue de Saint-Pétersbourg. Ce nouvel et éclatant témoignage de l'union de deux grandes nations ne peut que profiter à chacune d'elles et assurer de plus en plus la paix du monde » (1). « Le Conseil adresse ses respectueuses félicitations à M. Carnot pour les heureux événements qui, à l'occasion des visites de la flotte française dans le nord de l'Europe et particulièrement à Cronstadt ont consacré la situation prise par la République dans le monde » (2).

Je crois au contraire qu'il n'y aurait rien d'excessif à prononcer la nullité d'une délibération conçue dans les mêmes termes que la suivante ou dans des termes analogues : « Le Conseil général salue avec une joie patriotique la prochaine arrivée en France de S. M. l'Empereur de Russie, et adresse à M. le président de la République ses respectueuses félicitations à l'occasion de cet événement qui affirme l'heureuse direction donnée par la République à la politique extérieure de la France » (3).

Nous en aurons terminé avec les adresses en jetant un coup d'œil rapide sur celles qui ont été votées, en diverses circonstances, à l'armée. La France, depuis qu'elle est soumise au service militaire obligatoire pour tous, s'intéresse davantage qu'autrefois, on le comprend, au sort de l'armée.

1. Aube (août 1897).
2. Puy-de-Dôme (août 1891).
3. Alpes-Maritimes (août 1901).

Auparavant elle ne voyait que le côté patriotique et glorieux; aujourd'hui elle est guidée en outre par l'intérêt familial et l'affection. Aussi ne se passe-t-il guère d'expéditions lointaines, à défaut de guerres continentales, sans qu'elle manifeste, par l'organe de ses corps élus, toute la sollicitude que lui inspirent les efforts et les souffrances de ses soldats.

Si elle ne va pas au delà et qu'elle se borne à des épanchements sentimentaux, elle a le droit de le faire par l'intermédiaire du Conseil général, comme du Conseil municipal et comme de tout autre corps. La tendresse n'est interdite à personne. Cela s'est produit en 1885 lors de l'expédition du Tonkin, et pareille démonstration s'est renouvelée par la suite en 1895 lors de la campagne de Madagascar, en 1898-99 après le succès de la mission Marchand, et en 1900 à l'égard du corps expéditionnaire de Chine.

Mais il arrive que le Conseil général dépasse les limites assignées à son domaine dans cet ordre d'idées, et qu'il fait intervenir des considérations très politiques. Il arrive que sa délibération prend par exemple cette forme agressive : « Le Conseil général, considérant que, tout en protestant contre la politique néfaste et criminelle d'un ministère qui, en faisant la guerre sans l'adhésion des Chambres, a outrageusement violé notre Constitution républicaine, et qui doit subir devant le pays et la justice toute la responsabilité de ses actes coupa-

bles, il doit donner un témoignage éclatant et effectif de sa sympathie et de son admiration pour les héroïques soldats et marins qui ont combattu pour l'honneur de la France ; délibère de voter la somme de 3.000 francs à titre de secours pour les blessés du Tonkin » (1). Malgré la violence des termes, cette délibération n'a pourtant pas été déférée au Conseil d'Etat.

En ce qui concerne la mission Marchand, on pouvait hésiter. Il est infiniment probable que plusieurs Conseils, tels que ceux des Côtes-du-Nord, de la Loire-Inférieure, d'Ille-et-Vilaine, ont applaudi aux actes du commandant Marchand, non pas seulement pour honorer un soldat, qui venait d'illustrer son nom et son pays, mais aussi pour infliger un blâme implicite au gouvernement, coupable à leurs yeux de n'avoir pas soutenu assez énergiquement les revendications françaises à la suite du succès de l'expédition. Pourtant rien, dans les termes de leurs motions, ne permet de conclure formellement à ce mobile (2). Il est donc naturel que le gouvernement n'ait point provoqué leur annulation. D'ailleurs on retrouve des adresses au commandant Marchand et à ses compagnons dans les délibérations de quelques assemblées très nettement ministérielles (3).

1. Bouches-du-Rhône (avril 1885).
2. Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine, Loire-Inférieure (avril 1899).
3. Bouches-du-Rhône, Alger et Oran (octobre 1898), Constantine (avril 1899).

Ceci nous amène à un mouvement des plus curieux qui se produisit en 1898 et en 1899 en l'honneur de l'armée, à la suite des incidents de l'affaire Dreyfus. Nous en avons déjà parlé en étudiant le développement historique de l'influence des Conseils généraux, et nous avons inventorié les nombreuses manifestations écloses au sein des assemblées départementales en faveur de l'armée et de ses défenseurs. Nous avons distingué deux grandes catégories de motions : celles qui se contentaient d'apporter à l'armée l'hommage de la confiance du pays, et celles qui envenimaient leur mission par une idée de blâme adressé à tous les détracteurs de nos institutions militaires, englobés sous l'étiquette de « syndicat Dreyfus ». Il nous reste à rechercher si oui ou non ces motions étaient politiques et quelle fut la conduite du gouvernement à leur égard.

La question est d'une simplicité extrême. Chercher quel était le caractère de ces motions, c'est chercher quel était le caractère de l'affaire Dreyfus, et la réponse n'est pas embarrassante. Si, théoriquement, l'affaire Dreyfus a été une affaire judiciaire, en fait elle n'est pas restée sur ce terrain. L'ampleur qu'elle n'a pas tardé à prendre, la violence des passions qu'elle a déchaînées, le rôle qu'elle a joué dans la fin du siècle, montrent clairement qu'elle avait bientôt dépouillé le caractère judiciaire pour devenir une affaire politique de la plus haute portée. Il ne suffit pas de dire qu'elle a été une grande

affaire politique : il faut dire qu'elle a été un des faits politiques les plus importants du siècle tout entier.

Dès lors nous savons à quoi nous en tenir sur la légalité ou l'illégalité de toutes les délibérations qui s'y rattachent. Nous savons que prendre parti dans de semblables circonstances c'est s'enrôler sous une bannière politique. On pouvait différer par le tempérament ; on pouvait envoyer à l'un des partis en présence la simple expression de sa sympathie, ou bien reprocher avec âpreté à son adversaire un formidable amas de crimes et d'opprobres. C'était toujours faire de la politique.

Les Conseils généraux fournirent toutes les gammes possibles entre l'adresse de confiance à l'armée et la demande de mesures sévères contre le syndicat cosmopolite à la solde de l'étranger. Le gouvernement ne fit annuler qu'une seule de ces manifestations, parce qu'elle affirmait la complicité du ministère avec la bande d'insulteurs de l'armée (1). Toutes les autres furent respectées. Etait-ce

1. Décret en Conseil d'Etat, 4 décembre 1899 (Ille-et-Vilaine).

Voici la teneur de la déclaration annulée :

« Le Conseil général, écœuré de l'odieuse campagne entreprise contre l'armée nationale, indigné de l'évidente complicité du ministère avec les hommes qui la dirigent, estime que cette attitude est un véritable crime de lèse-patrie ; la désapprouve hautement et adresse des félicitations à tous ceux qui, en défendant l'honneur de l'armée, défendent la France elle-même. »

A la session suivante, M. le président Brice protesta contre

leur nombre imposant qui effraya le Cabinet? Etait-ce plutôt le souci de questions bien plus graves que les vœux des Conseils généraux qui lui fit négliger l'application de la loi? Peu importe. Ce qui est constant, c'est que, dans cette occasion, la loi fut une fois de plus foulée aux pieds, sans que le gouvernement songeât à la faire respecter.

Ici se ferme la parenthèse ouverte à propos des adresses. Revenons maintenant à l'examen des vœux proprement dits. Nous avions déjà étudié un certain nombre d'entre eux, relatifs à des matières constitutionnelles ou à la politique générale. Il en reste encore quelques-uns de ce genre à disséquer.

C'est d'abord la profession de foi collectiviste du Conseil général des Bouches-du-Rhône, aux sessions d'octobre 1901 et de juin 1902, à laquelle il faut joindre les vœux émis dans le même département pour la réalisation des réformes sociales promises par le gouvernement de la République (octobre 1900) et pour l'application d'une politique d'action laïque, démocratique et sociale appuyée sur les forces républicaines de gauche (mai 1902). Il serait puéril de soutenir que l'on rentre dans les matières économiques. Il ne s'agit pas en effet de telle ou telle mesure économique déterminée, mais d'un ensemble de mesures qui constituent un programme politique. On ne peut le comprendre autre-

le décret d'annulation, et l'assemblée vota l'insertion de ses paroles au procès-verbal.

ment, bien que le gouvernement ait paru ignorer ce raisonnement si simple.

Demander, comme le Conseil général de l'Aveyron (1) qu'une loi intervienne pour mettre un terme aux outrages trop souvent dirigés contre le président de la République, paraît à première vue un vœu d'administration générale. Je crois cependant qu'on devrait plus logiquement y discerner un substratum politique, car le but d'une pareille loi ne serait autre que la répression de la catégorie d'injures rangées dans les pays monarchistes sous l'étiquette de crimes de lèse-majesté. Ces crimes ont donc un caractère spécial, qu'il est permis de considérer comme politique. Le cas est analogue quand on réclame la suppression d'une peine politique, telle que le bannissement (2). Toutefois les deux vœux précités ont été épargnés.

On a épargné aussi, et pourtant il y avait violation évidente de l'article 51, une motion des Bouches-du-Rhône demandant « l'expulsion du territoire de la République de tous les prétendants au trône de France, avec application des peines les plus sévères en cas d'infraction à cette loi de sûreté générale » (3), alors qu'en 1886 le Conseil d'Etat avait prononcé l'annulation d'une délibération de Seine-et-Marne adressant ses félicitations au gouverne-

1. Aveyron (août 1900).
2. Côtes-du-Nord (août 1901).
3. Bouches-du-Rhône (octobre 1899).

ment à propos de l'expulsion des princes (1), et d'un vœu de l'Hérault en faveur du retour à la nation de leurs biens apanagés (2).

Avait-on d'ailleurs des raisons plus sérieuses de reconnaître, par le silence, la légalité de résolutions blâmant la candidature officielle, comme en émirent, en avril 1898, trois Conseils généraux ? Il s'agissait des élections législatives présidées par M. Barthou, ministre de l'intérieur du cabinet Méline. Le Lot, en présence d'actes de pression de son préfet, adopte un ordre du jour blâmant les actes qui ont accompagné la candidature officielle et qui nuisent à la bonne administration. Les Bouches-du-Rhône appuiyèrent sur des considérants très vifs « une protestation énergique contre la résurrection de la candidature officielle et dénoncent à l'indignation publique les mesures administratives prises en faveur des candidats protégés par le ministère Méline ». Enfin le Var parle de « la monstrueuse alliance de tous les débris des monarchies et des cléricaux avec ceux qui sont à la tête du pouvoir », invite les représentants du Var à protester contre ces manœuvres, et stigmatise avec énergie « les candidatures officielles qui faussent l'expression du suffrage universel ». Peut-être le cabinet Méline eût-il fait annuler des délibérations si acerbes pour son ministre de l'intérieur ; mais il

1. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Seine-et-Marne).

2. Décret en Conseil d'Etat, 4 novembre 1886 (Hérault).

disparut et son successeur ne se soucia pas d'accomplir la besogne.

Il y a eu mieux encore, à une date toute récente, après la dernière consultation électorale pour le renouvellement de la Chambre des députés. Il y a eu une motion sans précédent dont voici la teneur : « Le Conseil général émet le vœu que la majorité démocratique, issue des scrutins des 27 avril et 11 mai 1902, examinera avec un soin minutieux tous les dossiers des élections législatives, surtout ceux du bloc de droite, n'importe les écarts de voix, afin de sauvegarder la moralisation du suffrage universel » (1). Je n'ai pas trouvé trace d'un décret d'annulation !

La loi du 15 février 1872, dite loi Tréveneuc, a prévu le cas où le pouvoir législatif viendrait à être dissous ou empêché de se réunir, et elle a décidé que les Conseils généraux délégueraient chacun deux de leurs membres pour former une assemblée chargée de maintenir l'ordre et de pourvoir à l'administration générale du pays. On s'en est tenu là. Aucune circulaire, aucune loi postérieure n'est venue régler les détails d'application.

A la session d'août 1873, malgré l'opposition des préfets, qui prétendaient y voir une marque de défiance à l'égard du gouvernement, quelques Conseils généraux votèrent un crédit en vue de l'application éventuelle de la loi. Ces crédits furent maintenus.

1. Bouches-du-Rhône (juin 1902).

Et, tout dernièrement, le Conseil général de la Drôme émit le vœu « que le gouvernement prépare des instructions ou règlements en vue de rendre possible l'application éventuelle de la loi Tréveneuc, et, s'il est nécessaire, propose à cet effet au Parlement des dispositions législatives complémentaires qui assurent, en cas de besoin, le fonctionnement de cette loi » (1). Pour établir le caractère politique de cette délibération, qui cependant n'a pas été annulée, je pourrais tirer argument des considérations développées à l'appui, qui insistent sur la nécessité, « malgré la sécurité actuelle, en présence des manifestations césariennes de certaines factions, de mettre en état de fonctionner normalement cette loi protectrice de la souveraineté nationale ». Il n'en est pas besoin. Il suffit de considérer en elle-même la loi Tréveneuc et de se demander si elle ne devrait pas régulièrement figurer dans la Constitution. Or elle s'occupe de l'organisation des pouvoirs publics en cas de coup d'Etat. Le doute n'est donc pas possible. Et, comme il est certain que les délibérations visant des dispositions constitutionnelles sont prohibées par la loi de 1871, on est amené à constater que là, ainsi qu'en tant d'autres cas, le gouvernement aurait dû faire prononcer la nullité.

Pour parvenir au terme de cette première catégorie de vœux que j'ai qualifiés de constitutionnels ou de proprement politiques, il me reste encore un

1. Drôme (août 1900).

mot à dire de ceux qui ont trait aux pouvoirs municipaux, de quelques-uns relatifs à l'affaire Dreyfus, et des délibérations plus nombreuses qui ont porté sur l'indépendance des fonctionnaires et l'organisation de certaines libertés.

Nous avons vu, au cours d'un précédent chapitre, combien l'opinion s'était trouvée passionnée, soit aux dernières années de l'Empire, soit de 1873 à 1875, par la question du mode de nomination des maires. Théoriquement la matière appartient sans conteste à l'administration générale ; mais, ici comme souvent ailleurs, la théorie ne passe point dans les faits, et l'indépendance du pouvoir municipal à l'égard du pouvoir central est fréquemment devenue le tremplin d'un parti politique déterminé. Dès lors les manifestations des assemblées départementales sur un pareil objet deviennent politiques et tombent sous l'application de la loi.

La jurisprudence ne fut pas très nette sous l'Empire : on respecta certaines délibérations, on annula les autres. Sous la troisième République, il semble qu'il y ait eu plus d'esprit de suite et que la nullité ait été plus souvent prononcée. Cependant, à côté des décrets annulant les vœux de l'Ain, de la Creuse, de la Côte-d'Or, de la Gironde, du Loir-et-Cher, du Rhône, de Saône-et-Loire, du Var, de l'Yonne (1), on rencontre des vœux identiques émis par l'Ardè-

1. Se reporter page 111, §§ 12 à 16.

che, la Drôme, l'Hérault, l'Isère, etc... et qui sont restés indemnes.

Dans un ordre d'idées très voisin, on relève l'annulation par décret du 29 décembre 1897 d'une délibération du Conseil général d'Alger, portant sur les troubles de Mustapha, et blâmant l'administration préfectorale de s'être substituée à la municipalité pour prendre les mesures de police à sa place et d'avoir ainsi empêché le maintien de la paix et des libertés publiques (1).

1. Voici le texte de cette délibération, dont il n'a été retranché que des considérants d'une importance secondaire :

« Considérant que les incidents pénibles survenus à Mustapha, dans les journées des 26 septembre et 3 octobre, ont vivement ému l'opinion publique, dans le département, et qu'ils proviennent, en dernière analyse, de l'inobservation des prescriptions très sages qui règlent légalement les rapports réciproques des différents services publics dans le département ;

« Que ces incidents sont survenus notamment par suite de la non-exécution des mesures ordonnées avec le plus grand tact par la municipalité de cette commune pour assurer le maintien du calme et de l'ordre au cours des dites journées ;

« Que l'intervention de l'autorité préfectorale, ayant annulé toutes ces mesures pour y substituer sa propre action, n'a réussi qu'à exciter la population par l'étalage menaçant des forces répressives, et que le résultat en a été déplorable ;

« Considérant qu'en principe l'organisation légale des services publics dans le département n'autorise la substitution de l'autorité préfectorale à l'autorité municipale d'une commune, pour les mesures d'ordre à prendre sur le territoire de cette commune, que dans le cas du refus d'agir ou de l'impuissance à agir de l'autorité municipale ;

« Considérant qu'en fait la méconnaissance de ce principe, lors des journées des 26 septembre et 3 octobre, a amené une

En ce qui concerne les vœux relatifs à l'affaire Dreyfus, nous ne reviendrons pas sur les adresses à l'armée examinées plus haut et auxquelles nous avons reconnu le caractère politique. Il s'agit seulement ici de deux motions en faveur de la publication intégrale des documents de l'enquête Dreyfus (1), et d'un certain nombre de délibérations réclamant la suppression des conseils de guerre (2). Il est incontestable que des vœux de ce genre émis en temps normal seraient des vœux d'administration générale parfaitement légaux. Mais, dans les circonstances où ils ont vu le jour, ils participent du caractère politique qui formait le fond des intentions de leurs adhérents. Et même après l'affaire Dreyfus, en 1902, à propos de la coopération de l'armée à la fermeture des écoles ordonnée par les décrets Combes et du refus d'y prendre part émané de quelques officiers, la demande de suppression des conseils de guerre est restée nettement

série de maladresses locales qui ont excité les esprits, et que des désordres en ont résulté, qui autrement eussent été évités ;

« Le Conseil général regrette que, dans notre département et dans la commune de Mustapha, l'administration préfectorale ait cru devoir se substituer à l'administration municipale, l'ait annihilée pour l'exécution des instructions gouvernementales, et ait empêché ainsi une mise en œuvre de ces instructions, mieux avisée, plus pleinement efficace, pour le maintien de la paix et des libertés publiques. »

1. Gard et Hérault (avril 1899).

2. Allier (avril 1899), Seine (juin 1899), Var (août 1899 et octobre 1902), Bouches-du-Rhône (octobre 1899 et 1902).

politique. Il suffit, pour s'en convaincre, de prendre connaissance des termes de la résolution adoptée dans ce sens par le Conseil des Bouches-du-Rhône : « Considérant, dit cette résolution, qu'aucun tribunal d'exception ne saurait exister sous un régime démocratique ; — considérant les sentences contradictoires prononcées par deux conseils de guerre, la première condamnant le lieutenant-colonel de Saint-Rémy à un jour de prison pour avoir refusé d'obéir à la loi ; la seconde frappant de destitution le commandant Leroy-Ladurie pour refus d'obéissance envers ses chefs ; — considérant que le conseil de guerre siégeant à Marseille a, dans son audience du 3 octobre 1902, presque acquitté un maréchal des logis qui s'était livré sur un cavalier à des voies de fait très graves, le frappant à coups de pieds, à coups de poing, se servant même d'un étrier pour assouvir sa rage ; — considérant que les conseils de guerre sont des institutions d'origine impériale, complément obligé des armées prétoriennes ; que l'armée française est devenue une armée nationale, puisqu'elle est constituée par tous les jeunes gens solides du pays ; — le Conseil général émet le vœu : 1° que les conseils de guerre soient supprimés ; 2° que les délits ou les crimes commis dans l'armée relèvent des tribunaux civils ; 3° qu'un projet de loi en ce sens soit déposé dès la rentrée à la tribune des deux Chambres ». Est-il possible de nier l'intention politique d'une telle manifestation ?

Tout ce qui touche à l'indépendance des fonction-

naires, qu'il s'agisse de revendiquer cette indépendance (1), de réclamer l'épuration du personnel administratif (2), de demander le maintien (3) ou la suppression de l'inamovibilité de la magistrature (4), ou d'exiger le respect de la République par les fonctionnaires de tous ordres (5), est vicié par le mobile politique. Les exemples d'annulation sont très fréquents (6). On peut même dire que la jurisprudence s'affirme en ce sens d'une manière presque absolue, bien qu'il ne soit pas impossible de relever un certain nombre de vœux dont la nullité n'a pas été prononcée (7).

Et cela est très légitime. Lorsqu'en 1897 le Gers demandait que le gouvernement apportât tous ses efforts à respecter l'indépendance des fonctionnaires, cela impliquait incontestablement un blâme pour les procédés du cabinet. Quand le Loir-et-Cher en 1879, les Bouches-du-Rhône en 1878 et en 1880, le Var en 1880 et en 1882 réclamaient la suppression

1. Gers (août 1897).

2 Par exemple Rhône (avril 1879), Hérault (août 1883), Var (avril 1879, août 1883, août 1895, août 1899), Haute-Saône (août 1896), Nièvre (août 1901), Lot (août 1902), Creuse (avril 1903), etc....

3. Côtes-du-Nord (août 1880).

4. Loir-et-Cher (août 1879), Bouches-du-Rhône (août 1880), Var (août 1880 et 1882) Hérault (août 1882), Ain (août 1893), Jura (août 1902), Gers (août 1902 et avril 1903), etc....

5. Bouches-du-Rhône (octobre 1902).

6. Se reporter page 113, § 25 et page 115, §§ 40 et 41.

7. Il suffit, pour s'en rendre compte, de comparer la liste des décrets d'annulation et celle bien plus nombreuse des vœux émis.

de l'inamovibilité, ils voulaient par là faciliter la disparition des magistrats réactionnaires, et quand les conseillers des Côtes-du-Nord se prononçaient à la même époque pour le maintien de l'inamovibilité, la question capitale pour eux était de conserver sur le siège des magistrats favorables aux régimes déchus.

On ne comprend pas que la Seine, en décembre 1896, ait pu voter une motion en faveur de la suppression de la préfecture de police, sans que le gouvernement en ait provoqué l'annulation, et qu'avec la même impunité l'Allier se soit prononcé pour la suppression des préfets (1). Il est très exact que, dans le courant de l'année 1887, plusieurs Conseils généraux ont émis des vœux pour la suppression des sous-préfectures (et un avis du ministère de l'intérieur leur avait donné raison) ; mais il y a une différence essentielle entre le sous-préfet et le préfet. Le premier est un agent très subalterne dont le rôle se rapproche fort de celui d'un simple commissionnaire ; il est l'intermédiaire entre le préfet et les citoyens et les communes de l'arrondissement. Le préfet au contraire joue un rôle politique très important. Il est le représentant de la puissance publique dans le département et possède des pouvoirs très étendus. Réclamer sa disparition, c'est incontestablement s'immiscer dans l'organisation politique beaucoup plus que dans

1. Allier (août 1898).

l'organisation administrative. Quant à la préfecture de police, grâce à ses fonctions spéciales et à sa proximité du gouvernement, elle paroxyse en elle ce caractère politique.

Les vœux, très fréquents, comportant approbation ou blâme des actes préfectoraux, rentrent aussi, pour la plupart, dans le cadre des délibérations interdites aux Conseils de département. J'en excepte évidemment ceux qui se bornent à apprécier un acte purement administratif : ces vœux sont légaux, cela est certain. Mais, dès qu'il s'agit de vote de confiance (1) ou de défiance (2), dès que la majorité de l'assemblée exprime son mécontentement à propos de mesures de police (3), de discours prononcés (4), d'actes d'exécution des lois scolaires (5), etc, il y a violation de la loi. Le Conseil d'Etat a annulé très régulièrement les motions de ce genre (6). Mais il s'est toujours fondé sur l'article 33, plus large dans son acception. Je crois qu'il aurait pu sans crainte se baser sur l'article 51, dont l'application en cette matière ne me paraît pas douteuse.

On aura plus de peine à classer ce qui a trait aux libertés de la presse, de réunion, d'association, d'enseignement, etc... Nous étudierons plus spécialement la liberté d'enseignement à propos des rap-

1. Drôme et Loire (août 1886).
2. Nièvre (août 1886), Allier (août 1899).
3. Alger (octobre 1897).
4. Côtes-du-Nord (avril 1881).
5. Vendée (avril 1884).
6. Se reporter pages 132 et 133.

ports de l'Eglise et de l'Etat et de la politique religieuse, car c'est exclusivement à ce point de vue que l'on parle aujourd'hui de liberté d'enseignement. Je crois, en tout cas, d'une façon très générale, qu'il est préférable d'accorder le caractère politique à toutes les manifestations concernant les diverses libertés. Dans la plupart des constitutions, le régime des libertés est fixé par la constitution elle-même, et non pas seulement par des lois ordinaires. En France même il en a été ainsi à diverses reprises. Il est donc logique de placer ce régime au rang des matières constitutionnelles et, par suite, interdites aux Conseils généraux.

L'attitude du gouvernement a été très indécise. Il a sévi contre une délibération des Bouches-du-Rhône, émise en août 1889, qui demandait, entre autres choses, une extension des libertés de la presse, de réunion et d'association (1). Il a fait annuler en outre, ainsi que nous le verrons plus loin, un certain nombre de vœux en faveur de la liberté d'enseignement. Mais il a laissé passer sans rien dire une quantité considérable de motions traitant du même sujet, par exemple une de la Seine en juin 1892, d'autres des Basses-Alpes, de la Dordogne, de la Drôme, du Tarn, en août 1899, des Hautes-Pyrénées, en août 1900, sur le régime de la presse, de la Seine en mai 1879 et en juin 1900 sur la liberté d'association.

1. Décret en Conseil d'Etat, 10 février 1890 (Bouches-du-Rhône).

On pourrait peut-être joindre à cette liste les délibérations réclamant l'affichage de la Déclaration des droits de l'homme, mais il me paraît préférable de voir là un simple acte d'administration. Il ne s'agissait pas de modifier le régime même des libertés. Il s'agissait seulement d'appliquer dans le détail les prescriptions législatives, de les faire connaître à tous — ce qui rentre, je crois, dans l'administration. Nous ne reprocherons donc pas au gouvernement d'avoir laissé le glaive au fourreau ; il ne devait pas l'en tirer.

Il faut assimiler aux vœux sur la liberté de la presse ou la liberté de réunion, ceux qui s'occupent du droit de grève, de la manifestation du 1er mai, de la loi sur l'Internationale et de la loi de 1894 sur les menées anarchistes. Le raisonnement est le même. Le ministère de l'intérieur, sans doute plus effrayé par les vœux socialistes que par les autres, s'est montré plus régulièrement sévère à leur égard. S'il n'a pas cru de son devoir ou de son intérêt de poursuivre la nullité d'une délibération du Var discutant le projet Guesde sur le droit de grève (1), il a été plus rigoureux quand le Conseil des Bouches-du-Rhône réclamait la liberté de manifester le 1er mai (2), quand ce même Conseil demandait l'abrogation de la loi sur l'Internatio-

1. Octobre 1900.

2. Décret en Conseil d'Etat, 12 août 1893 (Bouches-du-Rhône).

nale (1), ou bien encore lorsque la loi de 1894 sur les menées anarchistes était attaquée avec violence par les assemblées du Var, des Bouches-du-Rhône et de l'Hérault (2). Ce n'est que pendant ces quatre ou cinq dernières années que le zèle s'est relâché, et que des vœux de ce genre ont pu être votés impunément (3).

Quand il s'est agi de vœux proposant l'amnistie des condamnés pour délits politiques, de réunion, d'association, de presse, de grève ou faits connexes, quand il s'est agi, et cela dérive du même ordre d'idées, d'indemnités réclamées pour les condamnés de 1851 ou de l'Ordre moral, le gouvernement a sévi presque toujours avec sévérité. La liste des délibérations annulées est longue (4), et à peine trouve-t-on quelques rares motions qui aient échappé à l'hécatombe. Je me bornerai à citer celle du Var en avril 1879 (victimes du 2 décembre) et celle des Bouches-du-Rhône en octobre 1899 (victimes de l'Ordre moral).

Invoquera-t-on le même argument pour exiger l'annulation des vœux relatifs aux cabarets et au

1. Décrets en Conseil d'Etat, 11 décembre 1887 et 27 août 1888 (Bouches-du-Rhône).

2. Décrets en Conseil d'Etat, 26 novembre 1894 (Var), 7 décembre 1894 (Hérault), 5 novembre 1896 et 4 février 1897 (Bouches-du-Rhône).

3. Par exemple : Bouches-du-Rhône, octobre 1900 (Internationale). — Bouches-du-Rhône, octobre 1901, juin 1902, octobre 1902 (loi sur les menées anarchistes).

4. Se reporter pages 113, § 30, et 114, § 32.

décret de 1851 ? Evidemment non. Il n'est plus question ici d'une liberté essentielle, d'une de ces libertés qu'on n'hésite pas à inscrire au fronton d'un monument constitutionnel. C'est tout simplement une discussion sur une matière administrative, dans laquelle on se demande s'il vaut mieux limiter le nombre des débits et réclamer à chacun d'eux une autorisation. La politique s'est momentanément introduite dans ce domaine, et on comprend parfaitement les décrets qui ont prononcé la nullité de plusieurs délibérations du Conseil général du Rhône vers 1875 (1). Mais on se trouvait tellement en présence d'une situation spéciale qu'on a laissé subsister des motions analogues votées, avec un moindre degré de vivacité, par d'autres assemblées départementales (2). Si aujourd'hui un Conseil prenait la fantaisie de réclamer la limitation du nombre des cabarets, on serait très mal venu à y chercher une intention politique : il serait beaucoup plus logique d'y voir la seule préoccupation d'enrayer les progrès de l'alcoolisme et de bien administrer le pays.

II. — J'aborde maintenant la deuxième classe de vœux. Jusqu'à présent, nous avons étudié ceux qui, par leur objet, concernaient des matières constitutionnelles ou très nettement politiques. Accessoirement, nous avons eu à nous demander, pour quel-

1. Décrets en Conseil d'Etat, 10 mai, 10 juin et 26 octobre 1875 (Rhône).
2. Par exemple : Ardèche (novembre 1871).

ques-uns d'entre eux, moins catégoriques, quel était leur caractère dominant. Dans cette seconde partie nous abandonnons la politique pour l'administration Nous allons nous occuper de questions très certainement administratives ou économiques, qui ont pu jouer un rôle politique à tel ou tel moment de notre histoire, mais d'une façon si exceptionnelle, si temporaire, si anormale, qu'il est impossible de les interdire aux assemblées de département, si l'on ne veut pas anéantir complètement les pouvoirs qui leur ont été conférés par la dernière phrase de l'article 51 : « Néanmoins il peut émettre des vœux sur toutes les questions économiques et d'administration générale. »

Les plus importantes de ces questions sont celles qui se sont trouvées soulevées à différentes époques par les promoteurs de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur la rente, de l'impôt progressif sur les successions, du monopole de l'alcool, du service de trois ans, puis du service de deux ans, de la réforme financière sans emprunts ni impôts nouveaux.

Est-ce que tout cela touche à la politique ? Pas le moins du monde en temps ordinaire. Des hommes qui n'appartiennent à aucun parti, ou bien des hommes appartenant à des partis très différents peuvent se rencontrer pour préconiser ou combattre chacune de ces propositions. Il a fallu qu'un cabinet inscrive à son programme l'un ou l'autre de ces projets pour qu'on ait songé à voir une manifestation politique dans un vote favorable ou hostile à la réforme mise

à l'étude. A ce compte, dès que le gouvernement aura fait connaître son opinion sur le moindre sujet, ce sujet deviendra politique, et, comme tel, interdit aux Conseils généraux. On voit aisément à quelles conséquences on aboutirait.

Pour diagnostiquer le caractère politique temporaire que nous avons admis avec le Conseil d'Etat, il faut autre chose. Il ne suffit pas que le vote puisse être interprété comme sympathique à un parti ; il faut, en outre, qu'il soit l'affirmation même d'une opinion. Ce n'est pas affirmer une opinion politique que se prononcer en faveur du service de deux ans ou du monopole de l'alcool. Ce n'était pas non plus affirmer une opinion politique que se déclarer pour ou contre l'impôt sur le revenu : il y avait là des considérations financières qui ne s'alliaient à aucun groupement politique et qui étaient cependant déterminantes pour des gens compétents.

Il faut incontestablement modifier notre conclusion et invoquer la défense de l'article 51, quand l'approbation de l'une de ces réformes se trouve englobée dans une adresse de félicitations au ministère, comme le cas s'est parfois présenté. Quelques départements, sans aller jusqu'à voter des adresses au cabinet, ont donné à leurs motions une forme telle que la préoccupation politique passait visiblement au premier plan : par exemple le Lot qui, en avril 1896, déclare renouveler le vœu déjà émis par lui à la session précédente en faveur de l'impôt sur le revenu et félicite le gouvernement d'avoir soumis

le projet actuel aux délibérations du Parlement. C'était dépasser la limite, et la loi était certainement violée, bien qu'aucun décret d'annulation ne soit intervenu.

Mais la différence de situation avec le cas précédent est très sensible. Dans l'hypothèse d'une délibération concernant simplement l'impôt sur le revenu, il ne faut voir qu'une application de la liberté accordée aux Conseils généraux d'émettre des vœux sur les matières économiques. Au Conseil général de l'Eure, M. Joïn-Lambert exprimait très nettement cette idée à une séance récente : « On peut attribuer, disait-il, à toutes les questions un caractère politique dès lors qu'elles risquent de porter atteinte ou ombrage à un gouvernement. Tel ministère a fait son programme d'un outillage national ; tel autre, d'une expansion coloniale ; un troisième, de tarifs douaniers protecteurs ; un quatrième d'une loi sociale et financière. Leur existence a dépendu de ces solutions. Etait-ce une raison pour que les matières : travaux publics, coloniales, économiques ou budgétaires, devinssent intangibles, et qu'il ne fût plus permis d'y regarder ou d'y toucher ? » (1). Ces paroles, prononcées à l'occasion d'un vœu dont le caractère politique semblait assez établi, sont profondément justes en elles-mêmes.

1. Ces paroles sont extraites d'un discours prononcé lors de la discussion d'un vœu relatif à l'application de la loi du 1er juillet 1901 sur le contrat d'association, à la session d'août 1902.

Elles montrent heureusement à quelles conséquences extrêmes se heurte le principe du caractère politique temporaire, quand on ne prend pas soin de bien déterminer les bornes de son application.

III. — J'ai réuni en un groupe distinct les vœux qui se réfèrent à la politique religieuse. L'importance seule que les manifestations de ce genre ont prise sous ce régime a pu provoquer ce classement spécial. On remarquera en effet que ces vœux n'ont pas tous le même caractère. Certains sont nettement politiques ; ils auraient pu rentrer dans la première catégorie que nous avons étudiée. D'autres sont soumis à l'influence temporaire de la politique; il n'y aurait eu aucun inconvénient à les joindre aux précédents. Quelques-uns enfin jouissent peut-être d'un caractère administratif constant ; ils seraient à leur place dans le second groupe dont je viens de terminer l'examen.

Tout cela eût été très rationnel. J'ai cru cependant pouvoir isoler cette catégorie de délibérations à raison de l'allure un peu particulière, chez nous, de la question religieuse. Je ne prétends pas que cette méthode soit préférable. Je pense simplement qu'en présence des difficultés qu'on rencontre à introduire un classement rigoureux en ces matières, le meilleur était de se contenter de quelques divisions un peu artificielles, sans autre prétention que de faciliter les recherches au milieu de cet enchevêtrement de délibérations diverses.

La politique religieuse embrasse en France deux ordres d'idées : d'abord le régime des cultes, en second lieu le régime de l'enseignement. Nous nous occuperons successivement de l'un et de l'autre.

En ce qui touche le régime des cultes, l'examen des délibérations se subdivisera en trois paragraphes : — le premier comprenant celles qui étudient le régime des cultes en lui-même, au point de vue scientifique plutôt qu'artistique, sans se préoccuper des actes du gouvernement ; — le deuxième comprenant au contraire celles qui examinent l'attitude du gouvernement à l'égard des cultes existants ; — le troisième, formé des délibérations qui s'occupent de mesures administratives et descendent dans le détail. Le régime de l'enseignement embrassera dans un seul paragraphe les questions de la liberté ou du monopole, de l'abrogation de la loi Falloux, du stage scolaire et des modifications à apporter aux lois qui régissent l'instruction primaire.

1. Etudier le régime des cultes en lui-même, c'est réclamer par exemple la séparation des Eglises et de l'Etat, la suppression du budget des cultes ou de l'ambassade du Vatican, la neutralité de l'Etat, vis-à-vis des religions, le retour des biens de main-morte à la nation, c'est demander des mesures contre les excès du clergé, c'est se prononcer en faveur d'un traitement analogue pour les diverses sectes religieuses et pour la franc-maçonnerie. Aborder ces questions, c'est entrer dans le domaine politique. Inutile de rechercher les intentions qui ont pu déter-

miner les Conseils généraux ; ce terrain n'est pas le leur ; quelle que soit la sagesse avec laquelle ils discuteront et procèderont au vote, le vote est illégal et la délibération ne doit pas subsister. Vainement dirait-on que la neutralité religieuse de l'Etat rentre dans l'administration et le retour des biens de main-morte à la nation dans l'économie politique. L'Etat fait bel et bien de la politique quand il adopte une religion déterminée ou qu'il affirme sa neutralité. Et le retour des biens de main-morte à la nation intéresse trop directement la vie de l'Etat et l'autorité des différents pouvoirs pour qu'il soit permis d'y voir simplement une question économique.

Très fréquemment, les assemblées départementales se sont aventurées sur ce domaine. La séparation des Eglises et de l'Etat, la suppression du budget des cultes et de l'ambassade du Vatican figurent parmi les desidérata habituels d'une dizaine de Conseils anticléricaux. Contrairement à ce que j'ai fait jusqu'ici je me dispense d'en fournir la liste. Elle serait à la fois longue et inutile. Et je me contente de renvoyer purement et simplement à l'étude de la jurisprudence du Conseil d'Etat pour y relever l'énumération des décrets qui ont prononcé la nullité (1). Il suffira de remarquer qu'ici la sévérité est de mise et que peu de motions ont échappé à la rigueur de la loi. Cependant il est à noter, comme j'en ai eu déjà l'occasion à propos d'une autre caté-

1. Se reporter pages 115, §§ 42 et 43, et 116, § 44.

gorie de vœux, que, depuis le ministère Waldeck-Rousseau, une tendance libérale s'accuse, en contradiction avec la loi de 1871, tendance dont le but est de laisser aux assemblées la plus grande latitude dans l'expression de leurs sentiments.

L'intervention des Conseils généraux en matière de neutralité religieuse, de retour des biens de main-morte à la nation, de mesures à prendre contre le clergé, d'égalité de traitement pour les différentes sectes religieuses, a été un peu plus discrète. La répression fut plus discrète encore.

La neutralité religieuse a été réclamée successivement par l'Ain, l'Allier, la Gironde, le Rhône, l'Hérault (1), sans qu'aucune délibération fût annulée.

Le retour des biens de main-morte à la nation a fait l'objet de vœux de la part de l'Allier, des Bouches-du-Rhône, du Cher, de la Drôme, de la Seine, de la Haute-Vienne (2), avec la même impunité.

Plusieurs assemblées se sont prononcées en toute sécurité en faveur de mesures à prendre contre le clergé (3), alors cependant qu'un décret du 21 juillet 1892 avait prononcé la nullité d'une motion en ce sens émise par les Bouches-du-Rhône.

1. Ain (août 1895), Allier (août 1889), Gironde (août 1900), Rhône (août 1901), Hérault (août 1902).

2. Par exemple : Seine (novembre 1886 et juin 1900), Bouches-du-Rhône (octobre 1899 et 1900), Drôme (avril 1900), Allier et Cher (août 1900), Haute-Vienne (août 1902).

3. On peut citer les vœux suivants : Rhône (août 1880), Hérault (août 1884, avril 1892), Ain (avril 1892 et 1893, août

Enfin, le Conseil de la Loire-Inférieure a pu, sans qu'il y ait eu déclaration de nullité, adopter une résolution demandant la dissolution de la franc-maçonnerie (1), de même que celui de la Seine-Inférieure a pu voter une proposition qui, non seulement avait pour objet le régime des cultes, objet interdit aux Conseils généraux, mais contenait, en outre, un blâme implicite au gouvernement (2).

2. La voix des Conseils de département se fit bien plus souvent entendre quand il s'agit de donner un avis sur les mesures prises à l'égard des Eglises par le pouvoir exécutif ou par le parlement. Et la surex-

1895 et 1898), Nièvre (août 1897), Aude, Cher, Côte-d'Or, Creuse, Drôme, Jura et Var (août 1899).

1. Loire-Inférieure (août 1899). Cette proposition, déposée par M. de Ternay, se présentait sous la forme suivante :

« Considérant que les agitations de l'opinion publique créent à l'heure actuelle — ce que personne ne saurait raisonnablement contester — un état d'angoisse des plus nuisible à la marche des affaires ;

« Considérant que ces agitations sont manifestement entretenues et fomentées par une association dite franc-maçonnerie, s'avouant elle-même société secrète, et de ce chef notoirement illégale ;

« Le Conseil général émet le vœu que la loi soit égale pour tous et qu'en conséquence justice pleine et entière soit faite, concernant cette association qui devrait être poursuivie et dissoute. »

2. Seine-Inférieure (avril 1903). Voici la teneur de la délibération :

« Le Conseil général, n'admettant pas que, dans une démocratie comme la nôtre, il puisse exister des régimes d'exception, émet le vœu, au nom de l'égalité, que tous les cultes soient soumis au même régime, notamment en ce qui concerne les lieux de culte non autorisés. »

citation des passions religieuses suscita parfois une extrême violence dans l'expression. Les principales étapes sont marquées par la période 1879-1880 avec les décrets Ferry, par 1895 et la loi d'accroissement, et surtout par les années qui ont suivi l'avènement du ministère Waldeck-Rousseau. Cette dernière agitation a été la plus longue et elle a atteint le même degré d'acuité que celle de 1880 ; elle dure encore et provoque tous les jours de nouveaux incidents.

La première crise eut pour cause le dépôt des projets de loi Ferry sur l'enseignement supérieur et notamment de l'article 7, puis, à la suite du rejet de cet article 7 par le Sénat, elle s'inspira des décrets du 29 mars 1880 contre les congrégations non autorisées. En avril et août 1879, des vœux innombrables invitèrent le parlement à voter ou à rejeter les projets qui lui étaient soumis. La plupart des assemblées se prêtèrent à cette sorte de referendum et firent connaître leur opinion.

La question se posa alors de savoir si ces vœux étaient légaux. Quelques Conseils généraux avaient refusé de délibérer sur un pareil sujet, estimant que la loi organique s'y opposait. La très grande majorité ne se préoccupa pas de ce point de détail ou crut avoir le droit d'émettre le vœu. Les préfets montrèrent la plus déplorable diversité dans l'appréciation : les uns soutinrent la question préalable ; certains de leurs collègues se bornèrent à faire des réserves ; les autres gardèrent un silence

obstiné. Quant au ministère de l'intérieur, il donna son avis, par l'organe de son titulaire, M. Charles Lepère, dans une circulaire aux préfets du 19 avril 1879 : « Il peut arriver, dit cette circulaire, que les questions que la nouvelle loi sur l'enseignement public soulève deviennent l'objet des délibérations d'un Conseil général. Dans ce cas, vous ne devrez pas écarter par la question préalable l'examen que, au point de vue des intérêts départementaux, le Conseil général estimerait bon de faire des projets actuellement soumis aux Chambres. Mais, si une discussion s'élève sur le caractère et les conséquences de ces projets, vous aurez le devoir de maintenir cette discussion dans les termes où se débattent toutes les questions d'administration générale. En un mot, vous devrez laisser à l'assemblée départementale toute liberté d'examen au point de vue des intérêts dont elle a la charge, mais vous aurez soin de lui rappeler qu'elle n'a le droit de traiter, au point de vue politique, les questions d'enseignement pas plus que toutes autres. »

Conseils simplistes ! Est-il possible, quand un pays tout entier lutte pour ou contre un projet de loi qui est le pivot de la politique, de distinguer entre l'examen au point de vue départemental et l'examen politique ? Les membres des Conseils généraux peuvent-ils étudier ce projet de loi sans se préoccuper de ses conséquences immédiates et de ses résultats plus lointains ? Serait-ce donner un avis éclairé que voter sans avoir pesé les avantages et les

dangers généraux de la réforme, c'est-à-dire sans avoir fait intervenir tous les arguments politiques ? Je ne le crois pas, et j'estime que les vœux émis en 1879 sur les projets Ferry étaient tous des vœux politiques par caractère temporaire. Qu'on fasse rentrer les questions de cultes et d'enseignement dans l'administration générale, dès qu'il ne s'agit plus des principes essentiels qui dominent ces matières et revêtent à mes yeux un caractère quasi constitutionnel, je le veux bien. Mais, en présence d'une situation aussi tranchée, en face d'une lutte politique aussi ardente, une distinction entre le vœu strictement départemental et le vœu politique devient inacceptable. En 1879, la plupart des vœux étaient mesurés dans la forme ; ils se bornaient à exprimer purement et simplement leur désir de voir adopter ou rejeter l'article 7. Les termes dans lesquels ils étaient conçus ne permettaient pas par eux-mêmes de les faire annuler. Mais ils prenaient parti dans une controverse politique ; ils rangeaient leurs adeptes sous une bannière politique ; et cela suffit. Aussi doit-on déplorer les errements du ministère de l'intérieur qui ne poursuivit l'annulation d'aucune de ces manifestations.

Le ministère changea d'avis lorsque furent émis dans un grand nombre d'assemblées les vœux hostiles aux décrets du 29 mars. « Les décrets récemment publiés au *Journal officiel* sur l'existence en France des congrégations non autorisées, dit à son tour une nouvelle circulaire du 31 mars 1880, pour-

raient fournir à certains Conseils généraux l'occasion d'émettre des vœux ou d'engager des discussions qu'il importe de prévenir. Si le cas se présentait, vous auriez à demander que toute proposition sur ce sujet, de quelque nature qu'elle soit, sous quelque forme qu'elle se présente, soit repoussée par la question préalable. Si, en 1879, le gouvernement ne s'est pas opposé à ce que les Conseils généraux s'occupassent, sous les réserves formulées dans ma circulaire du 19 avril, des questions d'enseignement que soulevaient les projets présentés par mon collègue de l'instruction publique, c'est que, d'une part, ces questions étaient encore à l'étude, et que, d'autre part, elles pouvaient être traitées au point de vue des intérêts départementaux et comme matière d'administration générale. Le gouvernement a toujours interprété dans le sens le plus large les dispositions légales fixant les prérogatives des assemblées départementales. Mais un décret rendu par le président de la République constitue nécessairement un fait accompli. Les délibérations qui le viseraient prendraient donc le caractère d'une attaque qui ne doit pas être tolérée. Du reste l'existence des congrégations non autorisées, la législation qui les régit, les droits de l'Etat à leur égard ne peuvent à aucun titre rentrer dans le cadre des délibérations des Conseils généraux. Aux Chambres et au gouvernement seuls appartiennent en cette matière la délibération et la décision ».

Je relève dans cette circulaire une erreur manifeste. Elle consiste à croire que, sur la même question, le Conseil général est libre de discuter tant qu'une loi ou un décret ne sont pas intervenus, mais que cela lui devient impossible une fois la mesure législative votée ou la décision ministérielle prise. Rien n'est plus faux. Il suffit, pour s'en convaincre, de prendre un exemple frappant. Il était permis aux Conseils généraux, avant le vote de la dernière loi sur les bouilleurs de cru, de s'occuper de cette question qui rentre incontestablement dans le domaine économique et administratif. Est-ce que, depuis le vote de la loi, ces mêmes vœux sont devenus illégaux ? Il est permis aujourd'hui de discuter la question du monopole de l'alcool. Sera-t-il interdit, le jour où ce monopole aura été établi, d'en réclamer la suppression ? Soutenir une semblable théorie, c'est courir à l'absurde. Il faudrait fixer alors le laps de temps pendant lequel les lois et les décrets conservent à la matière qu'ils régissent un caractère tel que les Conseils généraux aient à s'abstenir d'y toucher, s'ils veulent respecter l'article 51. Car il est à supposer que ce caractère n'est pas éternel, auquel cas je ne vois plus bien sur quels sujets d'administration générale les assemblées départementales pourraient discuter.

Une autre affirmation de la même circulaire est sujette à caution et mérite au moins d'être examinée de près. C'est celle qui voit dans les mesures prises à l'égard des congrégations une question politique,

insusceptible de pouvoir rentrer jamais dans l'administration générale. N'y a-t-il pas là une exagération ?

Il est entendu que le régime des cultes échappe par nature à la compétence des Conseils généraux, parce qu'il touche de trop près à la constitution de l'Etat pour ne pas lui emprunter une allure politique. Mais ce serait aller trop loin que d'étendre cette nature politique à tout ce qui concerne les détails d'application des principes qui dominent les rapports de l'Eglise et de l'Etat. Ces détails d'application, dont il est quelquefois délicat, je l'avoue, de préciser le domaine, rentrent dans l'administration générale, et les assemblées de département peuvent en connaître sans violer la loi.

Y a-t-il détail d'application et administration générale dans le cas qui nous occupe ? J'hésite beaucoup à me prononcer.

On peut ici faire état de la fameuse échelle imaginée par Serrigny, avec le gouvernement en haut et l'administration en bas, et voir dans les décrets de 1880 une mesure prise au bas de l'échelle, puisqu'il s'agissait d'appliquer une loi dans le détail et que, somme toute, il y avait là un acte d'administration. Il me paraît aussi qu'il est loisible de tirer argument d'un rapprochement qui s'impose avec quelques décisions du tribunal des conflits, se référant aux décrets du 29 mars. L'administration des cultes soutenait devant lui que les arrêtés préfectoraux, pris en exécution des ordres ministériels, et

prescrivant la dissolution des congrégations et l'expulsion des associés religieux, constituaient des actes politiques et gouvernementaux échappant à l'examen des autorités judiciaires. Le tribunal des conflits a décidé, le 5 et le 27 novembre 1880, qu'il n'y avait pas lieu de tenir compte de cette fin de non recevoir, et il a statué au fond Il a maintenu il est vrai les arrêtés de conflit, mais précisément parce que les actes attaqués constituaient des actes administratifs, de la validité desquels la juridiction administrative devait connaître (1).

Tout cela est très exact. Je ne crois pas cependant que ces arguments puissent l'emporter sur une simple analyse du caractère des décrets de 1880. La circulaire a raison sur ce point, lorsqu'elle invoque l'incompétence des Conseils généraux vis-à-vis de l'organisation même des congrégations dans leurs rapports avec l'Etat. Une telle matière est politique, et les décrets de 1880 s'y rattachent étroitement. C'était là le fait discutable. On pouvait à bon droit hésiter, et je reproche précisément au ministre de l'intérieur d'avoir fait trop bon marché des incertitudes qui planent sur le sujet. Mais, somme toute, il me semble difficile de ne pas considérer les décrets comme une mesure de police et d'organisation, faisant un corps intime avec les principes essentiels de notre régime des cultes, et, par suite, participant de leur nature.

1. Béquet, *Répertoire de droit administratif*. Actes de gouvernement, n. 285.

Quoi qu'il en soit d'ailleurs du bien fondé de cette argumentation, le gouvernement a appliqué dans les faits la doctrine qu'il faisait sienne par la circulaire du 31 mars, et il a déféré au Conseil d'Etat les vœux sur les décrets. Les annulations furent nombreuses en 1880 et 1881 (1). Par la suite, certains Conseils se préoccupèrent de l'application de ces mêmes décrets, qui, à leurs yeux, n'auraient pas dû tomber en désuétude dans la main des gouvernants, et ils réclamèrent un retour aux mesures de 1880. En 1894 et en 1897 il y eut encore annulation (2) Mais, depuis cette dernière date, plusieurs délibérations, identiques aux précédentes, ont été votées sans que la sanction de l'article 51 fût mise en mouvement (3). Ce fait concorde avec ceux que j'ai déjà signalés pour mettre en relief la tendance du gouvernement à appliquer de moins en moins la solution rigoureuse qu'avait désirée le législateur. Il est infiniment probable que c'est bien cette idée de libéralisme et d'égards pour l'opinion des Conseils généraux, qui a dicté la conduite des deux derniers ministères. Je ne pense pas que le gouvernement ait adopté sur ce point la théorie que j'ai reproduite ci-dessus et qui ne voit dans les décrets sur les con

1. Se reporter page 116, § 46.

2. Décrets en Conseil d'Etat, 12 février 1894 (Bouches-du Rhône), 5 juillet 1894 (Indre-et-Loire), 13 septembre 1894 (Bouches-du-Rhône), 4 février 1897 (Bouches-du-Rhône).

3. Drôme, Marne, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Somme, Var, Yonne (août 1899), Seine (décembre 1899), Oran (octobre 1900).

grégations qu'une mesure administrative, sur laquelle les assemblées départementales peuvent discuter en temps normal.

En 1895 il y eut une autre alerte, moins sérieuse toutefois que celle de 1880, et qui passionna beaucoup moins les esprits. Un article de la loi de finances soumettait les congrégations à une taxe dite d'abonnement. Les Conseils généraux de droite s'élevèrent contre la taxe nouvelle avec une certaine âpreté, cependant que quelques Conseils de gauche soutenaient la réforme et en réclamaient une ferme application.

Une seule délibération fut annulée, celle du Maine-et-Loire (1). Il est parfaitement naturel que le gouvernement ait invoqué l'article 51 dans cette circonstance ; le projet de taxe avait soulevé en effet une lutte très politique dans le Parlement et dans le pays. Mais on s'explique mal qu'une seule annulation ait été poursuivie. S'il est vrai que l'Allier et l'Hérault aient été très sobres de détails et aussi très modérés dans leurs vœux favorables, et que, pour deux de ces vœux, la date de l'émission ait pu suffire à faire écarter tout caractère politique, l'agitation causée par la taxe d'abonnement ayant cessé à cette époque (2), on est bien contraint de reconnaître que, parmi les délibérations de la Loire-Inférieure, du Morbihan, de la Vendée et du Maine-

1. Décret en Conseil d'Etat, 12 décembre 1895 (Maine-et-Loire).

2. Hérault (août 1895), Allier (avril 1897 et août 1899).

et-Loire, cette dernière ne se signalait pas par une plus grande vivacité d'expression, soit dans les considérants, soit dans le dispositif (1).

Nous arrivons ainsi à la dernière période de cette

1. Ces vœux ont été émis en août 1895. Toutefois la Loire-Inférieure avait pris les devants et adopté une motion en ce sens à la session d'avril ; elle le renouvelait ensuite à la session d'août.

Voici, à titre de document, la teneur des quatre vœux suspects :

1° Maine-et-Loire (vœu annulé) :

« Considérant que la loi de finances 1895, dans sa partie relative aux congrégations, porte l'atteinte la plus grave au principe de l'égalité devant l'impôt ;

« Que, d'après ce principe, l'impôt doit être indépendant de la qualité des personnes et s'appliquer de la même manière à tous les citoyens ;

« Qu'au contraire les congrégations autorisées ou non sont placées dans une situation particulière et exceptionnelle par les articles 3 à 9 de la loi de finances, établissant contre elles la taxe d'abonnement ;

« Que cette taxe d'abonnement est aussi injuste que le droit d'accroissement qu'elle a été destinée à remplacer ;

« Que l'introduction de semblables principes dans notre législation fiscale constitue un danger permanent pour toutes les catégories de citoyens, qui peuvent craindre désormais d'être ainsi et successivement atteintes ;

« Qu'à ce titre le Conseil général a le droit et le devoir de défendre les intérêts légitimes de ses commettants ;

« Le Conseil général émet le vœu que les articles 3 à 9 de la loi de finances 1895, établissant la taxe d'abonnement contre les congrégations, soient abrogés purement et simplement, et qu'en attendant cette abrogation, le gouvernement en suspende l'exécution. »

2° Loire-Inférieure :

« Le Conseil général, affirmant hautement son respect pour la religion et pensant que la législation nouvelle sur les congrégations est inique et ne saurait être maintenue sans

lutte politico-religieuse. Le ministère Waldeck-Rousseau, après avoir débarrassé le pouvoir du fardeau accablant de l'affaire Dreyfus, apporta devant le Parlement un projet de loi sur le contrat d'association, qui visait toutes les associations dans l'ensemble, mais qui s'occupait avec une attention toute particulière de la situation des congrégations.

porter atteinte à la liberté religieuse et à l'égalité devant la loi ;

« Demande que la loi dite d'accroissement soit soumise à une révision qui doit logiquement conduire à sa transformation complète, et que dès maintenant le ministre des finances s'inspire dans son application des idées de modération et d'apaisement. »

3° Morbihan :

« Les soussignés demandent au Conseil général de s'associer au vœu qu'ils émettent pour l'abrogation de la loi d'accroissement, à laquelle les congrégations religieuses ont été soumises récemment ;

« L'égalité devant la loi est un des principes fondamentaux de notre droit public ; or les mesures fiscales auxquelles nous faisons allusion les placent dans une situation exceptionnelle et aboutiront promptement à la confiscation de tout ce qu'elles possèdent, c'est-à-dire des maisons qui les abritent et de leur modeste mobilier ;

« Reconnaissants des immenses services rendus par ces congrégations d'hommes et de femmes qui se dévouent avec tant de zèle et d'abnégation au soulagement de toutes les misères humaines, nous prions le Conseil général de s'associer à notre vœu tendant à abroger la loi et à replacer les associations religieuses sous le régime du droit commun. »

4° Vendée :

« Le Conseil général émet le vœu que la loi d'accroissement, qui a pour but, inavoué mais réel, de ruiner les congrégations religieuses, soit abrogée sans retard par la Chambre des députés et le Sénat. »

Ce fut le point de départ d'une lutte sans trêve qui se continue encore aujourd'hui.

A peine les intentions du gouvernement eurent-elles pris corps, que la presse engagea une polémique violente qui impressionna profondément le pays. Déjà secoué dans ses passions par l'affaire Dreyfus qui avait armé une partie des Français contre l'autre, le peuple fut prompt à se lever de nouveau pour la défense de ses intérêts religieux menacés ou pour la satisfaction de ses haines anticléricales. Et, comme cela se produit toujours en pareil cas, à côté de la presse, organe puissant et naturel de toutes les revendications de l'opinion, les corps constitués, les Conseils généraux au premier rang, haussèrent la voix afin de faire entendre l'avis de leurs commettants.

Aux deux sessions de 1900 et à la première de 1901, un certain nombre d'assemblées, saisies de motions relatives au projet de loi, les discutèrent et procédèrent au vote (1). La plupart protestèrent contre ce qu'elles appelaient une violation de la déclaration des droits. On relève peu de délibérations favorables, les Conseils ministériels ayant adopté presque toujours la forme de l'adresse de félicitations au ministère. Nous avons étudié plus

1. Aveyron, Creuse, Doubs, Drôme, Hérault, Haute-Marne, Pyrénées-Orientales, Saône-et-Loire, Var (avril 1900). — Drôme (août 1900). — Corrèze, Côtes-du-Nord, Finistère, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre et-Loire, Loire-Inférieure, Maine-et-Loire, Mayenne, Meuse, Morbihan, Saône-et-Loire, Vendée (avril 1901).

haut ces adresses, et nous avons reconnu leur illégalité ; nous n'y reviendrons pas. Mais alors se présente la question de savoir si les simples vœux sur le projet de loi sont également entachés d'illégalité, et si les Conseils généraux avaient le droit de les discuter et de les voter.

Je ne crois pas que le doute soit possible. Le caractère politique au moins temporaire est certain. La préparation, la discussion de la loi sur les associations absorba à un point tel la vie de la nation qu'on peut affirmer, sans risquer d'être excessif, que toute la politique se concentrait en cette loi. C'est à l'aide de cette loi que le Cabinet Waldeck-Rousseau groupa autour de lui toutes les forces de gauche et inaugura cette nouvelle phase de la politique qui, à l'heure actuelle, sert encore d'appui au ministère Combes. Tous les vœux émis en 1900 et en 1901 seraient donc illégaux.

Je vais même plus loin. La loi du 1er juillet 1901 est, à mes yeux, une loi politique. Elle n'a pas été seulement politique par l'ampleur de sa discussion et l'intérêt de parti qui l'a soutenue ou qui a tenté de la faire avorter, elle est politique par nature, et tous les vœux qui la concernent sont politiques, à quelque époque qu'ils soient émis. Quel est l'objet de la loi ? C'est l'organisation du droit d'association. La loi contient les principes de la matière. Elle est à la fois une loi de principe et une loi de police. A ce double titre elle rentre dans la politique proprement dite, d'après la définition que nous

en avons donnée plus haut et l'énumération succincte que nous avons essayé de faire des questions politiques par nature.

Je sais bien que beaucoup de conseillers généraux, et parmi les plus compétents, ont estimé que l'assemblée départementale ne sortait pas de ses attributions en examinant le projet de loi sur les associations, lequel rentrait indubitablement dans l'administration générale. Ils n'admettaient pas le vice résultant du caractère politique temporaire et niaient qu'il y eût dans l'espèce un caractère politique constant et naturel. M. Poincaré soutint cette thèse au Conseil général de la Meuse. M. Renault-Morlière, combattant la demande de question préalable du préfet de la Mayenne, s'exprima en ces termes : « La question préalable, dit-il, est une mesure d'une extrême rigueur, à laquelle on ne doit recourir qu'en cas d'illégalité manifeste, lorsqu'une question politique ou étrangère aux attributions du Conseil est soumise à ses délibérations. Mais, s'il suffit que la politique, à tort ou à raison, soit introduite dans une discussion pour poser la question préalable, autant dire que le Conseil général ne peut délibérer sur aucune des questions vitales qui intéressent le pays tout entier. Aux termes de la loi de 1871, l'assemblée départementale a le droit de s'occuper de ce qui concerne l'organisation générale du pays : liberté de la presse, liberté de l'enseignement, et on ne peut pas lui interdire de s'en occuper sous prétexte que ces grandes questions

touchent à la politique par quelque endroit » (1).

M. Renault-Morlière estime que la loi de 1871 permet aux Conseils généraux de s'occuper de la liberté de la presse, de la liberté d'enseignement, etc... C'est une opinion qui aurait besoin d'être appuyée sur une démonstration solide. Rien n'autorise à interpréter la loi en ce sens. Pour ma part, je vois dans l'organisation de ces grandes libertés, celle d'association comme celle de la presse ou celle d'enseignement, une matière classée dans le sein même de la Constitution par beaucoup de pays et par le nôtre à certaines époques. Elle jouit donc d'un caractère spécial qui la range parmi les questions politiques.

Dès lors on devrait rencontrer de multiples décrets prononçant la nullité des vœux sur le projet de loi Waldeck-Rousseau. En fait on n'en rencontre aucun. Fidèle à sa tactique, le ministère a laissé aux Conseils généraux la plus grande liberté dans leurs manifestations. Toutes les motions demandant au Parlement de repousser ce projet néfaste ou réclamant sa modification dans un sens libéral ont été respectées. Il y en avait cependant un petit nombre qui, par leur seule rédaction caustique et brutale, auraient mérité la sanction légale (2).

1. Conseil général de la Mayenne. Session d'avril 1901.

2. La délibération de la Vendée était ainsi rédigée :

« Considérant que le projet de loi déposé par le gouvernement sur les associations supprime les libertés les plus essentielles ;

« Que, portant atteinte au droit de propriété, il autorise

Celles-là mêmes furent épargnées (1).

Le gouvernement conserva la même attitude à l'égard des délibérations postérieures à la promulgation de la loi, soit qu'elles approuvassent simplement la loi votée, soit qu'elles continssent les desiderata des adversaires de la loi en faveur d'une refonte complète ou tout au moins de son application libérale. Nous avons décidé, en présence des vœux demandant l'application sévère des décrets de 1880, qu'il y avait illégalité et que l'annulation aurait dû être poursuivie. Nous ferons ici la même observation. L'Aude, la Côte d'Or, la Drôme, la Haute Garonne ont transgressé les prescriptions de l'article 51 en votant des souhaits d'application ferme et soutenue de la loi nouvelle (2) ; de même d'ailleurs que les assemblées qui en réclamaient la réforme, soit

les confiscations et devient ainsi le prélude de confiscations futures, qu'il est donc à tous égards inacceptable ;

« Le Conseil général émet le vœu que ce projet soit repoussé par le Sénat. » (Session d'avril 1901).

1. Il y a intérêt, à propos de la liberté d'association, à savoir si on se trouve en présence d'une question accidentellement ou constamment politique. En avril 1892 le Conseil de l'Ain et en août 1898 celui de l'Isère adoptèrent des propositions sur la liberté d'association. Avec le caractère politique constant, il y avait violation de l'article 51, et non dans le cas contraire, car l'idée de légiférer sur les associations n'entrait pas, en ce moment, dans les préoccupations politiques du cabinet. Ni l'une ni l'autre de ces motions n'ont été annulées.

2. Aude, Drôme, Haute-Garonne (août 1901), Côte-d'Or (août 1902).

dans un sens, soit dans l'autre (1); de même encore que les Conseils qui priaient le gouvernement d'en adoucir autant que possible l'application (2).

On peut assimiler à ces vœux ceux qui demandaient le refus d'autorisation à toutes les congrégations (3), leur suppression complète (4), ou bien encore des mesures contre leur réorganisation (5). Le caractère politique était le même. L'illégalité fut également couverte par l'abstention du ministère de l'intérieur.

La loi de 1901 était votée; elle n'était pas appliquée. Le cabinet Waldeck-Rousseau se retira volontairement après les élections législatives de 1902. Une combinaison Combes prit sa succession et se mit en mesure de faire passer la loi du domaine de la théorie dans celui de la pratique. Par des décrets et des circulaires, qu'il rédigea dès son arrivée aux affaires, le président du Conseil ordonna la fermeture d'un grand nombre d'établissements congréganistes d'instruction. Les intéressés crièrent à l'illégalité, le ministre ne pouvant pas, d'après eux, procéder à de telles mesures par simple circulaire; ils firent remarquer d'autre part quelle brutalité comportait l'exécution de pareils ordres avant la fin de l'année

1. Allier et Var. — Loire-Inférieure et Vendée (août 1901).
2. Côtes-du-Nord, Maine-et-Loire, Mayenne, Meuse, Sarthe (août 1902).
3. Var (août 1901), Bouches-du-Rhône (octobre 1901), Isère (avril 1903).
4. Var (avril 1901), Yonne (août 1901), Bouches-du-Rhône (juin 1902).
5. Ain (avril 1903).

scolaire sur le point cependant d'expirer. L'indignation d'une grande partie de la population ne tarda pas à se traduire dans les débats des Conseils généraux, dont la session d'août s'ouvrait au plus fort de l'orage.

Les uns s'en prirent directement à l'œuvre du nouveau Cabinet et dénoncèrent l'arbitraire et la tyrannie de ce gouvernement anticatholique.

L'assemblée des Côtes-du-Nord adopta un vœu, précédé de longs considérants, et qui se terminait ainsi :

« Considérant dès lors que toutes les mesures de violence exercées contre les religieuses expulsées et la confiscation provisoire des propriétés privées qu'elles occupaient, sont des abus de pouvoir contre lesquels tous les citoyens et les corps constitués doivent légalement protester ;

« Considérant d'ailleurs que, dans un pays de liberté, nul ne doit être inquiété à raison de ses convictions religieuses, et que tous les citoyens doivent être égaux devant la loi ;

« Que, dès lors, la liberté d'enseignement devrait être respectée et reconnue à tous les degrés sous la seule sauvegarde des lois et le droit de surveillance du gouvernement dans l'intérêt de la morale publique ;

« Le Conseil général émet le vœu :

« Que tous les effets des décrets illégalement pris et exécutés par le gouvernement depuis le 27 juin 1902 soient suspendus ;

« Qu'en attendant que la loi de 1901 soit révisée dans un sens libéral, ses dispositions soient au moins observées et qu'en conséquence toutes les écoles arbitrairement fermées soient réouvertes » (1).

Le Conseil général d'Ille-et-Vilaine « proteste contre les illégalités qui ont amené dans le pays une agitation très motivée dont les conséquences peuvent être graves » (2).

Celui de la Loire-Inférieure déclare « réprouver une politique personnelle qui inaugure en France le régime du bon plaisir et de l'arbitraire, proteste énergiquement contre les abus de pouvoir qui se commettent depuis un mois sur l'ordre du ministre de l'intérieur, et émet le vœu que la Chambre des députés, usant des pouvoirs que lui confère l'article 12 § 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, prenne, dès la rentrée, les mesures graves que comportent les circonstances » (3).

Et, au sein du Conseil de la Vendée, plusieurs membres déposent et font adopter une motion analogue dont voici quelques extraits :

« ... Considérant, dès lors, que les mesures prises contre les écoles libres par le gouvernement sont illégales dans leur principe et abusives dans leur application ; qu'elles portent manifestement atteinte à la liberté de l'enseignement qui n'a pas encore été rayée de nos cadres, à la liberté individuelle, à l'inviolabilité du domicile et de la propriété, en

1. 2 et 3. Session d'août 1902.

même temps qu'à la règle primordiale de la non-rétroactivité des lois : qu'elles constituent enfin un empiètement intolérable du pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif et sur le pouvoir judiciaire :

« Le Conseil général proteste énergiquement contre la fermeture des écoles libres effectuée au mépris de la loi, contre les violences et les brutalités dont ont été victimes des femmes admirables et universellement respectées, qui n'ont commis d'autre crime que de vouer leur vie à l'instruction des enfants du peuple ;

« Demande leur réintégration immédiate dans les écoles illégalement fermées ;

« Et émet le vœu que la Chambre des députés, usant des pouvoirs que lui confère l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, prenne les mesures graves, mais nécessaires, que commandent les circonstances » (2).

Une autre assemblée, celle du Morbihan, s'occupe de la coopération de l'armée à la fermeture des établissements congréganistes, et, après un débat agité, adopte une protestation présentée par M. de Lagatinerie. Ce conseiller demandait à la majorité de « réprouver hautement ce gouvernement sectaire et irrespectueux des lois qui, continuant son œuvre impie de désorganisation de l'armée, met nos soldats dans l'affreuse alternative de refuser l'obéissance ou de coopérer à une œuvre indigne de notre vieille gloire française » (2).

1. et 2. Session d'août 1902.

Enfin un nombre important de Conseils réclament la levée des scellés apposés sur les écoles et la réouverture provisoire de ces écoles jusqu'à ce qu'il ait été statué sur les demandes d'autorisation (1), ou bien se prononcent sur l'opportunité du projet de loi sur les impositions d'office pour constructions de maisons d'école, présenté par le gouvernement pour remplacer les établissements scolaires supprimés (2).

Dans tous les cas que je viens de passer en revue, sauf évidemment en ce qui concerne les vœux de la Loire-Inférieure et de la Vendée qui sollicitent accessoirement la Chambre d'user des pouvoirs que lui confère l'article 12 de la loi du 16 juillet 1875, c'est-à-dire de demander la mise en accusation du ministère, on ne rencontre plus le caractère politique par nature que nous avions reconnu à la loi du 1er juillet 1901. Il s'agit ici d'application dans le détail d'une loi de principe, et par conséquent, de mesures dont l'appréciation est permise aux Conseils généraux. Mais sommes-nous en présence d'une situation normale et n'allons-nous pas trouver en cette circonstance un caractère politique acci-

1. Aveyron, Côtes-du-Nord, Finistère, Ille et-Vilaine, Loire-Inférieure, Loiret, Maine-et-Loire, Mayenne, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Vosges (août 1902), Côtes-du-Nord, Maine-et-Loire (août 1903).

2. Calvados, Dordogne, Finistère, Gers, Loiret, Maine-et-Loire, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Seine-Inférieure, Seine-et-Oise, Vendée (avril 1903)

dentel très marqué ? Personne n'oserait catégoriquement le contester. Plus encore, s'il est possible, que sous le ministère Waldeck-Rousseau, la lutte contre les congrégations est devenue le fond du programme gouvernemental. C'est vers elle que s'est orientée toute la politique. Toutes autres questions lui sont maintenant subordonnées à la fois chez les partisans et chez les adversaires du Cabinet actuel. L'apposition des scellés qui est bien la plus humble manifestation administrative de l'application de la loi, a pris ainsi une haute portée politique, et discuter un pareil sujet c'est presque ébranler la base fondamentale sur laquelle reposent les pouvoirs publics. Dans ces conditions, tous les vœux émis à cet égard par les assemblées départementales sont illégaux comme violant l'article 51, et le Conseil d'Etat pourrait en prononcer la nullité.

A-t-il eu l'occasion de le faire ? On peut répondre par la négative, car son action ne s'est exercée qu'à l'encontre de trois délibérations du Maine-et-Loire : la première du 29 juillet 1902 demandant au gouvernement d'opérer le retrait de sa circulaire sur l'exécution de la loi de 1901 et de rappeler les religieuses arbitrairement expulsées (1) ; la deuxième du 15 septembre approuvant le rapport sur l'enseignement primaire qui contenait des attaques injurieuses contre le gouvernement à l'occasion de l'ap-

1. Décret en Conseil d'Etat du 7 août 1902.

plication de la même loi (1) ; la troisième du 16 septembre de la même année chargeant sa commission permanente de surveiller l'application des mesures relatives aux écoles (2) ; et d'une délibération de la Loire-Inférieure, reproduite plus haut, par laquelle le Conseil protestait contre les actes du gouvernement et souhaitait que la Chambre des députés prenne les mesures graves que commandaient les événements (3). Hormis ces décrets, il n'y a pas eu d'autre annulation. Le vœu de la Vendée, analogue à celui de la Loire-Inférieure, a été respecté, ainsi d'ailleurs que tous les vœux émis sur le même sujet par d'autres assemblées.

En avril 1903, l'Aveyron a demandé que les chapelles de secours ne soient pas fermées ; l'Ille-et-Vilaine a exprimé le regret de voir le gouvernement, contrairement aux vœux du Conseil, aggraver encore les rigueurs de la loi de 1901 ; la Vendée a blâmé le ministère de ses procédés antireligieux.

En août 1903, les Côtes-du-Nord ont adopté une motion en faveur de la liberté de l'enseignement et une adresse de sympathie aux religieux et religieuses expulsés ; la Seine-Inférieure a manifesté le désir qu'il ne se produise aucune nouvelle fermeture d'école ; le Maine-et-Loire s'est prononcé contre l'interprétation donnée à la loi de 1901 par les pouvoirs publics, et a émis le vœu que les congrégations enseignantes et hospitalières jouissent d'une

1. 2 et 3. Décret en Conseil d'Etat du 1er décembre 1902.

liberté à tout le moins égale à celle dont jouit la franc-maçonnerie, et que le principe du referendum soit introduit dans la législation française pour permettre au pays de se prononcer sur les questions intéressant directement la liberté religieuse et la liberté de conscience ; il a adressé en outre une plainte au ministre concernant l'interprétation abusive faite par le préfet de la loi sur les associations ; enfin la Vendée a voté l'affichage dans tout le département d'une proclamation dont il importe de reproduire les termes :

« Le Conseil général de la Vendée, se faisant l'écho des populations qu'il représente, s'est déjà élevé contre les abus commis par les ministres qui détiennent le pouvoir. Il estime qu'il y a lieu de renouveler ses protestations.

« Désormais, en effet, les abus signalés sont plus criants encore. Chaque jour, au mépris des droits essentiels, sans tenir compte de leur douleur, on chasse de leurs demeures des Français dévoués, des femmes qui ont consacré leur vie entière aux soins de nos malades, à l'éducation de nos enfants.

« Ce n'est pas tout. Hier encore, à Marseille, aux applaudissements de ses amis et aux accents de la Carmagnole et de l'Internationale, le président du Conseil lui-même annonçait que, à ces premières mesures, d'autres mesures plus funestes encore s'ajouteraient.

« Enfin le gouvernement a déjà proposé des impôts nouveaux qui, s'ils étaient votés, entraî-

neraient l'anéantissement de la fortune publique.

« Le Conseil général déclare condamner les agissements du ministère ; il les qualifie d'odieux et de tyranniques. Il demande qu'on ne porte aucune atteinte au crédit de la France. Il demande que la liberté de tous soit respectée et que les hymnes révolutionnaires ne deviennent pas des chants nationaux ».

En présence d'une manifestation aussi foncièrement politique et comportant un blâme si direct au gouvernement, quelle a été l'attitude de ce dernier ? N'a-t-il pas prononcé la nullité de la délibération ? Nullement. Il s'est refusé à sévir.

J'attribue le même caractère politique, à raison de l'idée de blâme qui s'y attache incontestablement, aux hommages adressés par certains Conseils généraux aux congréganistes expulsés. Nous avons relevé il n'y a qu'un instant un vote de ce genre émané du Conseil des Côtes-du-Nord. En avril 1903 l'assemblée du Morbihan témoigna aussi ses sympathies « aux proscrits d'un gouvernement haineux, sectaire et révolutionnaire, aux religieux qui ont contribué à faire la France savante et industrieuse au dedans, grande et respectée au dehors, qui ont enseigné les enfants, pansé les blessés, soigné les malades et soutenu l'espérance ». L'adresse ne fut pas déférée au Conseil d'Etat.

Et ne faut-il pas adopter la même solution à l'égard du refus de crédit opposé par le Conseil général de la Vendée, à l'occasion de la réception du ministre

de l'agriculture au concours régional agricole de la Roche-sur-Yon, décision prise, aux termes mêmes de la délibération, à titre de représailles contre le gouvernement qui a voté les proscriptions ?

3. Avant d'aborder les questions d'enseignement, il convient de consacrer quelques lignes à des vœux proposant aux pouvoirs publics des réformes de détail concernant les églises, ou protestant contre des mesures peu importantes prises sur le même sujet.

C'est la Haute-Marne qui réclame pour les congréganistes l'interdiction de prendre un nom d'emprunt (1). C'est l'Hérault qui ne voudrait pas qu'on tolérât de la part des religieux réguliers le port de costumes spéciaux (2). C'est l'Allier qui souhaite la destitution des délégués cantonaux suspects de sympathie pour les écoles congréganistes (3). C'est la Marne qui sollicite le remplacement de la formule religieuse du serment judiciaire par une autre formule non confessionnelle (4). Les Conseils avaient le droit strict de voter ces différentes motions, qui sont de simples mesures administratives.

Il en est autrement des protestations des Côtes-du-Nord, du Morbihan et de la Vendée, à propos de la suppression de certains traitements ecclésiasti-

1. Haute-Marne (avril 1899).
2. Hérault (août 1881).
3. Allier (août 1902).
4. Marne (août 1902).

ques (1), du Finistère, de la Loire-Inférieure, du Morbihan, de la Vendée et de la Mayenne, à propos des mesures du ministre de la marine touchant la suppression des cérémonies du vendredi saint (2), ou bien encore du Morbihan, à propos de l'interdiction des sermons et du catéchisme en breton par le ministre de l'intérieur (3). Dans tous ces vœux, il y

1. Morbihan (avril 1886), Côtes-du-Nord et Vendée (août 1902). Voici la teneur de la délibération prise par le Conseil de la Vendée :

« Le Conseil général, justement indigné de la mesure arbitraire qui vient de supprimer à douze membres du clergé de la Vendée l'indemnité qui leur est légalement due, et cela sans qu'aucun grief sérieux ait pu être articulé contre eux et sans qu'ils aient été appelés à s'expliquer devant l'autorité administrative, proteste avec la dernière énergie contre la spoliation dont ils sont victimes. »

2. Finistère, Loire-Inférieure et Morbihan (avril 1900), Mayenne et Vendée (août 1900).

Le Morbihan « proteste contre des mesures que rien ne justifie et qui sont une atteinte préméditée aux croyances et aux sentiments patriotiques de notre marine nationale. »

3. Cette motion, adoptée par l'Assemblée du Morbihan en avril 1903 est ainsi conçue :

« Considérant que l'interdiction de la langue bretonne aux sermons et au catéchisme constitue à la fois une entrave à l'exercice du culte et un procédé blessant pour les populations que nous représentons ;

« Considérant que, dans un grand nombre de communes, l'immense majorité de la population ne comprend pas le français et que, dans ces conditions, le clergé ne pouvait faire usage d'une langue qui n'aurait pas été comprise et dont l'emploi n'avait pas été demandé ;

« Le Conseil général émet le vœu que le breton cesse d'être interdit aux sermons et au catéchisme et que les traitements supprimés à cette occasion soient rendus aux membres du clergé qui ont été victimes de cette mesure. »

avait une idée de blâme à l'adresse du gouvernement, ce qui les rendait évidemment politiques. Ils ne furent pas plus annulés que ceux mentionnés en tête de ce paragraphe.

4. Fidèle aux conclusions adoptées plus haut à l'égard de la liberté de la presse, de la liberté de réunion et de la liberté d'association, je considère la liberté d'enseignement comme placée par la loi de 1871 en dehors des objets sur lesquels les assemblées départementales peuvent légitimement émettre des vœux. Je me suis expliqué déjà sur les raisons qui me paraissent militer en faveur de cette solution, je n'y reviendrai pas.

Seront donc susceptibles d'être annulées en vertu de l'article 51 toutes les délibérations en faveur de la liberté de l'enseignement ou, en sens opposé, du monopole de l'enseignement. Ces délibérations sont très nombreuses et, en principe, elles n'ont pas été frappées. Il y a bien eu quelques exceptions, mais c'était à raison de circonstances particulières. En un mot la doctrine du ministère s'est fondée ici sur le caractère politique momentané ; elle n'a jamais admis le caractère politique permanent. Des décrets du 22 avril et du 29 mai 1880 ont prononcé la nullité de quatre délibérations pour la raison que le vote en faveur de la liberté de l'enseignement contenait une critique implicite du gouvernement et des décrets du 29 mars. Mais, à d'autres époques, en 1879, par exemple, ou bien en 1899 et 1900, on a laissé les Conseils parfaitement libres de se pro-

noncer sur cette question (1). En 1902, on aurait pu invoquer le même argument qu'en 1880 et poursuivre l'annulation en se fondant sur une critique des actes gouvernementaux ; on ne l'a pas fait, et nous n'avons eu aucun nouvel exemple de délibération annulée.

L'abrogation de la loi Falloux a été maintes fois réclamée, surtout pendant ces dernières années (2). Jamais cette incursion des Conseils généraux sur un domaine étranger n'a mis en mouvement la sanction légale. Cependant, au même titre que la liberté d'enseignement, la loi Falloux, qui l'établit, est politique. Les assemblées de département sortent, en la discutant, de leurs attributions normales.

Au contraire elles ont parfaitement le droit de s'inscrire pour ou contre le stage scolaire (3), de

1. Parmi tant de motions sur la liberté d'enseignement, je cite au hasard parmi les plus récentes : Côtes-du-Nord, Vendée (avril 1899), Aube, Charente, Gers, Manche, Deux-Sèvres, Vendée (août 1899), Vendée (avril 1900), Côtes-du-Nord (août 1900), Manche (avril 1901), Côtes-du-Nord, Loire-Inférieure, Manche, Mayenne, Orne, Pas-de-Calais, Sarthe, Seine-Inférieure (août 1902).

2. A titre d'exemples : Cher, Marne, Haute-Vienne (août 1898), Aude, Charente-Inférieure, Drôme, Saône-et-Loire (août 1899). Ardennes. Côte-d'Or, Haute-Garonne, Lot, Var, Vaucluse (août 1901), Basses-Alpes, Nord, Rhône (avril 1902), Cher, Isère, Nièvre (août 1902), Dordogne (avril 1903).

3. Entre autres : Ain (avril 1891), Drôme (août 1891), Allier (août 1898), Creuse, Nièvre (avril 1899), Ardèche, Charente-Inférieure, Côte-d'Or, Jura, Lot, Hautes-Pyrénées, Savoie, Var (août 1899), Gard, Loire-Inférieure (avril 1900), Eure-et-Loir, Marne (août 1900).

même qu'elles ont le droit de demander que les congréganistes enseignants soient astreints à fournir un certificat d'instruction analogue aux garanties que présentent leurs collègues laïques (1). Ce sont là détails administratifs qui n'ont pas de conséquences sur le principe lui-même et qui n'ont à aucun degré un caractère politique.

L'appréciation des lois sur l'obligation, la gratuité et la laïcité de l'enseignement primaire rentre aussi dans le cadre de l'administration générale, et les Conseils généraux peuvent légalement en connaître. S'il est intervenu un nombre assez respectable de décrets annulant des vœux sur ce sujet, c'est que les termes du vœu, les considérations invoquées à l'appui, ou la tournure de la discussion, mettaient en lumière des intentions politiques (2). Le Gers parlait d'attentat flagrant à la liberté la plus sacrée. La Vendée qualifiait la loi de 1882 de loi de malheur, de monstruosité législative. Et les autres à l'avenant. Il ne faut donc pas s'étonner que le gouvernement ait cru devoir sévir contre de pareilles manifestations.

Le fait s'est reproduit plus tard, en 1890, en 1891, en 1898 (3). Il semble que l'émotion causée par le vote et l'application des lois scolaires eût dû s'apaiser. Elle était cependant demeurée vivace parmi les populations de la Bretagne et de l'Anjou. Il n'en est

1. Les vœux en ce sens sont innombrables. On en trouvera de multiples exemples à la session d'août 1878.

2 et 3. Se reporter page 117, § 53.

pas moins vrai que la discussion et le vote de vœux portant formellement sur les lois scolaires, à la condition de n'être pas émaillés de termes trop vifs et d'attaques injurieuses contre le gouvernement, rentrent parfaitement dans les attributions des Conseils généraux, et que la loi de 1871 ne se trouve par là aucunement violée.

IV. Abandonnons maintenant la politique intérieure pour la politique extérieure. L'intervention des assemblées de département va-t-elle s'y montrer aussi fréquente et les pouvoirs publics useront-ils à son égard d'une clémence égale? On s'aperçoit vite que la première question doit être résolue par la négative. On relève un chiffre relativement faible de délibérations sur la politique extérieure, et, si l'on parvient à énumérer huit à dix cas dans lesquels les Conseils généraux aient fait entendre leurs avis, on aura épuisé par là la somme de leur action.

En 1884-85, lors de l'expédition du Tonkin, qui dégénéra bientôt en un véritable état de guerre avec la Chine, quelques assemblées protestèrent contre les procédés du Cabinet qui engageait nos troupes et nos finances dans un conflit en Extrême-Orient sans solliciter l'approbation du Parlement. Les Bouches-du-Rhône en août 1884 et avril 1885, le Gers et l'Hérault en avril 1885, la Seine en décembre de la même année, adoptèrent des vœux conçus en termes violents contre le ministère Ferry. L'Hérault alla jusqu'à réclamer sa mise en accusation. Le gouver-

nement déféra au Conseil d'Etat les motions votées par le Gers et l'Hérault et elles furent annulées (1). Les autres demeurèrent, malgré l'identité des intentions et l'analogie de la rédaction.

En 1900, au moment où les puissances agissaient de concert contre la Chine, un grand nombre d'adresses de félicitations furent envoyées au corps expéditionnaire. Le Conseil de la Drôme adopta en outre les deux vœux suivants : le premier engageait le gouvernement « à limiter au strict nécessaire, tout en défendant énergiquement nos intérêts nationaux, les sacrifices demandés au pays, et à s'abstenir rigoureusement de toute préoccupation de prosélytisme religieux quelconque dans le conflit sino-européen » ; le second, « considérant qu'un gouvernement républicain ne doit pas plus exercer d'action confessionnelle à l'intérieur qu'à l'extérieur ; considérant que les menées des missionnaires de tous cultes à l'étranger peuvent amener des complications diplomatiques et engager la France dans des aventures coloniales contraires à l'intérêt national », demandait aux pouvoirs publics de « s'abstenir d'une intervention quelconque dans l'action des missions religieuses à l'étranger » (2). A la même session d'août 1900, l'assemblée de l'Yonne vota également un vœu dans le même sens et dont voici la teneur :

1. Se reporter page 112, § 21 et page 114, § 36.
2. Août 1900.

« Le Conseil général de l'Yonne envoie aux vaillantes troupes chargées de porter haut l'honneur du drapeau national son salut cordial ;

« Mais, considérant que la guerre actuelle avec la Chine prend le caractère des guerres de religion qui sont la honte de l'humanité, et que le poids le plus lourd est supporté par la démocratie qui paie de son sang et d'impôts disproportionnés le fanatisme et l'avidité des missionnaires ;

« Demande instamment qu'à l'avenir les missionnaires soient laissés livrés à eux-mêmes et qu'ils soient chassés de toutes les colonies françaises, où ils sont, au milieu de populations crédules, un élément de troubles et de désordres encore plus dangereux que pour la métropole ».

Le ministère Waldeck-Rousseau n'a déféré aucun de ces trois vœux au Conseil d'Etat.

Au contraire, il y a eu annulation de deux délibérations blâmant la politique française dans la guerre entre la Grèce et la Turquie. Les Bouches-du-Rhône avaient déclaré « blâmer le gouvernement pour son attitude dans le conflit gréco-turc et l'invitaient à assurer le droit des nations de se donner la Constitution de leur choix et à prendre la défense de la civilisation contre la barbarie » (1). Le Gers et l'Hérault avaient émis des vœux analogues (2). Ces trois motions furent annulées (3),

1 et 2. Avril 1897.

3. Décrets en Conseil d'Etat du 30 juillet 1897 (Bouches-du-Rhône et Gers), et du 12 août 1897 (Hérault).

cependant que l'Aude, le Jura et la Seine s'occupaient de la même question, sans être le moins du monde inquiétés. On peut faire ressortir, il est vrai, que l'Aude se bornait à souhaiter la médiation des puissances et que le Jura sollicitait simplement une intervention française pour empêcher les massacres de Turquie, sans y joindre une idée de blâme. L'argument est bien faible, car l'idée de blâme n'est pas nécessaire pour entraîner la violation de l'article 51, le seul fait de s'occuper de politique extérieure suffit, et ce fait est évident dans le cas présent. En outre on me permettra de citer le texte de la délibération de la Seine, et on verra ainsi que ce Conseil ne s'est pas privé du plaisir de critiquer le gouvernement.

« Considérant, dit cette motion, le droit absolu et imprescriptible qu'ont les peuples, petits ou grands, de disposer d'eux-mêmes;

« Le Conseil émet le vœu,

« Que les Crétois soient consultés sur le régime politique qui leur convient;

« Que le gouvernement de la République française ne se fasse pas plus longtemps le complice de ceux qui placent la force au-dessus du droit ».

Tout ce qu'on peut dire, c'est qu'il y a là un nouvel exemple de l'arbitraire et du défaut d'esprit de suite dont les pouvoirs publics font preuve dans leur attitude à l'égard des délibérations illégales des assemblées départementales.

Le même Conseil de la Seine avait été moins

heureux quand il avait cru devoir blâmer le gouvernement d'avoir livré à l'Italie six détenus évadés de l'île de Favignana (1). Un décret du 7 juillet 1896 prononça la nullité. Mais, en juillet 1901, il prit sa revanche. Le ministre laissa vivre une délibération, bien certainement politique elle aussi, par laquelle le Conseil général de la Seine souhaitait « que la République profitât du voyage à Paris de la reine Ranavalo pour lui accorder sa liberté pleine et entière sur tout le territoire de la France où il lui plairait de séjourner ».

J'arrive ainsi à la dernière question que les Conseils généraux ont abordé en matière de politique extérieure, celle de l'arbitrage international. Déjà en 1876 une demi-douzaine de départements (2), en 1880 les Bouches-du-Rhône, en 1884 le Rhône, et quelques autres Conseils à différentes sessions, prônèrent l'établissement de l'arbitrage pour le règlement des conflits internationaux. On n'y vit rien de politique. En 1897 je relève encore une motion dans ce sens au Conseil de la Marne ; aucun décret d'annulation n'a suivi.

Vint ensuite la guerre Sud-Africaine, qui éveilla tant de sympathie chez nous à l'égard des Boërs, sympathie doublée d'une aversion profonde et persistante pour nos voisins d'Outre-Manche. Un nombre relativement important d'assemblées départe-

1. Juin 1896.

2. Cantal, Côte-d'Or, Creuse, Loir-et-Cher, Maine-et-Loire, Oise, Saône-et-Loire.

mentales adoptèrent par acclamation des adresses de félicitations aux Boërs, et le plus souvent elles y joignirent un appel à l'arbitrage international ou à la médiation des puissances européennes (1). Incontestablement il s'agissait de manifestations politiques au premier chef. Aussi bien que l'intervention dans le conflit gréco-turc, l'intervention dans le conflit anglo-transvaalien était un acte de politique extérieure ; la demander était donc s'ingérer dans un ordre d'idées sévèrement interdit aux Conseils généraux. La sanction ne fut pourtant pas mise en œuvre, et toutes ces délibérations subsistèrent, indemnes.

A plus forte raison le gouvernement se tint-il sur la réserve et laissa-t-il encore dormir cette sanction quand déborda en 1901 et surtout à la session d'août 1903 le mouvement populaire en faveur de l'arbitrage (2). De tous les points de la France s'éleva, à cette dernière session, l'approbation unanime des efforts de M. d'Estournelles de Constant vers ce progrès impatiemment attendu. Etait-ce de la politique ? Personne ou presque personne ne l'a soutenu Et pourtant ce n'est pas une raison pour juger légales ces démonstrations des assemblées.

1. Par exemple : Haute-Saône, Seine-et-Marne, Seine-et-Oise, Haute-Vienne (avril 1900), Drôme, Haute-Vienne (août 1900), Seine (décembre 1900), Vendée (août 1901).

2. Aveyron (avril 1900), Haute-Saône (avril 1901), Seine-Inférieure et Vendée (août 1901) et dans presque tous les départements en août 1903.

Si l'on réfléchit un instant et que l'on aille au fond des choses, on ne tarde pas à reconnaître que la question de l'arbitrage ne saurait rentrer ni dans l'administration générale, ni dans les matières économiques. Qui dit arbitrage dit accord de plusieurs nations. Cet accord comporte un abandon volontaire d'une certaine portion de la souveraineté. Et cela montre combien la question est en dehors des attributions normales du Conseil général. La souveraineté, c'est la base de la politique extérieure. Discuter sur la souveraineté, c'est faire incontestablement œuvre politique. On ne peut le nier. Par conséquent les Conseils ont violé la loi de 1871 lorsqu'en août dernier ils ont sollicité le régime pacifique de l'arbitrage. Ils ont violé la loi, mais on a omis de le leur faire savoir.

J'en dirais autant des vœux en faveur du désarmement général (1). Le raisonnement est le même ; la solution doit être forcément identique.

Parvenu au terme de cette étude, dont le but était de connaître l'attitude du gouvernement en face des délibérations illégales par violation de l'article 51, § 3, je n'ai pas d'hésitation devant la conclusion à en dégager. Cette conclusion, elle éclate aux regards du lecteur le moins attentif. Elle s'impose à chaque page, presque à chaque ligne de cet examen.

1. Seine (décembre 1896), Gers (août 1898).

A aucune époque, à quelque nuance politique qu'appartienne le Cabinet au pouvoir, la loi de 1871 n'a été régulièrement, consciencieusement appliquée. Suivant les opportunités politiques la solution a varié. Souvent même, et cela est plus regrettable encore, la solution a varié sans motifs.

A peine peut-on dégager une idée directrice dans ce chaos. En général les ministères ont été enclins à poursuivre impitoyablement les vœux hostiles à leur administration et à leur programme, et à faire le silence sur ceux, mieux inspirés, qui leur tressaient le laurier. Conduite humaine, qui est au moins logique, et avec laquelle on pourrait compter!

Malheureusement, c'était encore trop que d'être lié même par de si douces chaînes. On a annulé des vœux favorables. On a épargné des motions de blâme. On a, sur le même sujet, puni les uns sans punir les autres. Bref, on a donné l'exemple de la plus déplorable anarchie, de l'arbitraire le plus éhonté.

La loi de 1871 était mauvaise. Elle ne fournissait pas le criterium précis que l'on est en droit d'exiger d'une bonne loi. N'importe ! le Conseil d'Etat avait, par un procédé empirique, édifié une jurisprudence chancelante, dont il fallait se contenter. C'en est fait de cette œuvre péniblement construite si l'attitude du ministère vient constamment la battre en brèche, en refusant de se conformer à ses enseignements.

Ainsi appliqué, l'article 51, qui ne valait pas

grand chose au point de vue juridique, ne vaut plus rien. En un pareil état mieux vaudrait le faire disparaître. Mais, en admettant même qu'on se résigne à toutes ces contradictions, à toutes ces incohérences, nous allons voir maintenant que la loi de 1871 présente encore un défaut des plus graves, qui explique un peu l'indécision du gouvernement. Sa sanction est illusoire, et il est impossible de lui en substituer une autre, qui soit à la fois efficace et pratique.

CHAPITRE V

La sanction de l'article 51

La sanction établie par le législateur de 1871, pour le cas où serait violé l'article 51, § 3, réside dans l'article 33 qui est ainsi rédigé :

« Tout acte et toute délibération d'un Conseil général relatifs à des objets qui ne sont pas légalement compris dans ses attributions sont nuls et de nul effet. La nullité est prononcée par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique ».

Cela suffit en ce qui concerne les délibérations qui emportent décision, car la nullité empêche à l'acte de produire ses effets. Mais, à l'endroit des vœux qui n'emportent l'exécution d'aucune mesure de la part du Conseil général, la nullité est sans conséquence. N'y a-t-il donc pas une sanction de cette sanction, qui soit susceptible de lui donner quelque efficacité ?

La loi n'en contient pas. L'article 33 n'a pas été voté en vue des délibérations platoniques que sont

les vœux, et aucun autre article n'est venu combler cette lacune. Le Conseil d'Etat peut prononcer la nullité; c'est tout.

Mais le gouvernement, soucieux de rendre effective cette nullité prévue par la loi, a souvent prescrit, aux termes du décret d'annulation, que ce décret serait transcrit en marge sur le registre des délibérations. Dans ce cas, le texte du décret doit être reproduit en marge de la partie annulée des procès-verbaux originaux; il doit en principe figurer à la même place dans le recueil imprimé. Toutefois, si le procès-verbal est imprimé avant que le décret ne soit intervenu, il suffit de faire inscrire ce décret à la fin, en ajoutant un renvoi aux pages qui contiennent la ou les délibérations annulées (1).

Plus tard le ministère de l'intérieur est devenu plus rigoureux encore. En 1877 il a décidé que la délibération devant être considérée comme non avenue ne pouvait par conséquent figurer au volume imprimé (2). Et, bien qu'en 1880 il ait laissé la faculté aux préfets d'omettre du recueil la délibération annulée, ou bien de la maintenir à sa date à la condition que le décret d'annulation soit mentionné à la suite (3), il est revenu, dans le cours de la même année (4), à la doctrine de la radiation. « Si le Con-

1. Décision du ministre de l'intérieur, 15 juin 1872 (Gard).
2. Décision du ministre de l'intérieur, 28 septembre 1877 (Seine-et-Oise).
3. Avis du ministre de l'intérieur, 14 janvier 1880 (Vendée).
4. Avis du ministre de l'intérieur, 22 juin 1880.

seil général, dit l'avis du 22 juin 1880, a traité d'une question dont le caractère politique a été reconnu, il a fait un acte radicalement nul et qui, d'après le décret qui en déclare la nullité, doit être considéré comme non avenu. La conséquence naturelle de cette déclaration est la radiation du registre et la suppression du volume imprimé. C'est même la seule sanction que comporte le décret d'annulation, et il n'est pas nécessaire pour l'appliquer que le décret en fasse expressément mention ». En 1886, le ministre répond au préfet de la Vendée : « La jurisprudence est aujourd'hui fixée en ce sens que l'on peut supprimer du recueil imprimé des délibérations du Conseil général] les délibérations annulées en vertu de l'article 33 » (1).

Il ne faudrait pas croire qu'il y ait illégalité de la part du ministère de l'intérieur à prescrire ainsi l'inscription du décret en marge de la délibération annulée, ou la radiation de cette délibération. On ne peut pas invoquer l'adage que les pénalités sont de droit étroit, car l'inscription en marge ou la radiation ne sont pas des pénalités. Ce sont de simples mesures d'exécution absolument indispensables pour faire connaître l'annulation (2). D'ailleurs le Conseil d'Etat est de cet avis, et il laisse au ministère le soin de prendre ces décisions d'exécution (3).

1. Avis du ministre de l'intérieur, 2 juillet 1886 (Vendée).
2. Voir *Répertoire de Béquet*, n. 1419,
3. Avis du Conseil d'Etat, 14 juin 1883 (Constantine).

Le gouvernement ne s'est pas toujours borné aux mesures indiquées ci-dessus. Consulté en 1880 sur le point de savoir s'il convenait de faire afficher dans les communes du département le texte d'un décret déclarant nul un vœu politique du Conseil général, il répondit que ce mode de publicité, n'ayant jamais été employé jusque-là dans cette circonstance, s'expliquerait difficilement puisque la délibération annulée n'avait pas reçu le même genre de publicité. Mais il ajouta qu'il ne s'opposait pas, si le préfet le jugeait utile, à l'insertion du texte du décret dans le recueil des actes administratifs de la préfecture (1).

Ces différentes mesures sont-elles suffisantes pour constituer une sanction efficace de l'article 51 ? Il ne m'est pas possible de le croire. Ce serait folie que s'imaginer qu'en inscrivant le décret d'annulation sur un recueil que personne ne lit, ou en rayant la délibération alors que par la presse tout le monde la connaît, on arrivera à empêcher les Conseils généraux de s'aventurer sur un terrain que la loi a voulu leur interdire. Il y a même quelque chose de puéril à organiser ainsi la résistance contre le penchant naturel des assemblées départementales à se mêler de politique. Si les armes sont aussi peu dangereuses, les blessures seront bénignes, et la répression demeure hypothétique.

C'est l'opinion que M. d'Avenel soutient en quel-

1. Avis du ministre de l'intérieur, 4 juin 1880 (Dordogne).

ques phrases heureuses, dont la verve n'exclut pas la vérité profonde : « Pour ce qui est des vœux politiques, dit-il, la procédure qu'on leur applique ressemble à celle des appels comme d'abus en matière ecclésiastique ; il n'est guère de chose si enfantine. Quand le président de la République décrète solennellement qu'il y a abus dans telle lettre pastorale d'un évêque, publiée depuis trois mois, ladite lettre a produit sur les âmes catholiques tout l'effet qu'elle doit produire, et, quant aux âmes non catholiques, lors même qu'elle ne contient pas le moindre abus, elle ne produit pas plus d'effet pour cela. Pour les vœux politiques des Conseils généraux, c'est pis encore : la loi donne au pouvoir central le droit d'annuler ce genre de vœux ; mais, comme le propre d'un vœu est simplement d'être émis, que sa seule émission lui confère toute la dose d'existence morale dont il est susceptible, l'annulation, dont il est postérieurement l'objet, bien loin de le détruire, lui procure au contraire une publicité nouvelle » (1).

Je sais bien que certains soutiennent que le propre de l'esprit français est d'aimer à se tenir en bons termes avec le gouvernement, et que les appels comme d'abus et les annulations de vœux politiques ont une grande utilité pour faire sentir aux corps subalternes la main du pouvoir. Cet argument ne me touche guère. Je crois au contraire que le propre de l'esprit français est de se rébeller contre le

1. D'Avenel, *La réforme administrative*, 1891, p. 66.

maître et de montrer à l'entour qu'on a le courage de la révolte. Je crois, d'autre part, que le gouvernement n'a aucun intérêt à posséder dans son arsenal l'arme de l'article 51, dont il ne se servirait que dans des occasions exceptionnelles pour faire apprécier sa force. Mieux vaut rester chez soi que partir en guerre avec des troupes insuffisantes et n'atteindre pas le but poursuivi. On n'y gagne ni en popularité ni en puissance. Le jeu saccadé d'une machine détraquée n'a jamais produit de bon travail.

Faut-il dire alors, comme M. Berthélemy que la vraie sanction de l'article 51 consiste dans l'interdiction elle même (1)? Est-il vrai que l'influence morale de la prohibition suffise à arrêter les Conseils généraux sur la déclivité fatale? La simple lecture de cette étude suffit à édifier sur ce point, et j'imagine que M. Berthélemy, se laissait aller à un optimisme bien étrange quand il affirmait que l'article 51 se suffit à lui-même. Que faisait il donc de cette liste interminable de manifestations politiques que j'ai reproduite au cours de cet ouvrage et qu'en beaucoup de points, affaissé sous le nombre, j'ai été contraint d'écourter? Que dirait-il aujourd'hui, alors que l'année écoulée a montré l'épanouissement de la vie politique des assemblées départementales par une floraison luxuriante de vœux politiques de toutes sortes?

1. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 1902, p. 168, note 1.

Non, ce sont là des théories que nous ne pouvons pas admettre. Pour nous, il n'y a pas le moindre doute : l'article 51 n'a pas une influence morale suffisante pour être respecté sans une sanction sérieuse, et les mesures employées jusqu'à présent pour réaliser cette sanction sont inefficaces. La question se pose alors de savoir s'il est possible de trouver une autre sanction d'un effet plus sûr.

La loi de 1833 avait organisé des pénalités sévères. Elle permettait au préfet de suspendre la session par simple arrêté, sans préjudice d'une mesure plus radicale laissée à la décision du roi. Et l'article 123 du Code pénal venait se superposer à ce système et édicter un emprisonnement de deux à six mois. On propose quelquefois d'introduire dans la loi de 1871 une disposition analogue et d'autoriser dans ce cas la dissolution du Conseil général.

Les moyens de ce genre m'inspireraient confiance quant aux résultats, et je crois qu'on pourrait arriver ainsi à l'observation de la loi. Malheureusement ce procédé a un grave inconvénient, qui est de n'être point pratique. Nous ne vivons pas en un temps où le gouvernement puisse dissoudre à sa guise les assemblées départementales. La loi de 1871 elle-même n'a pas permis la dissolution en masse, et elle a entouré la dissolution isolée de certaines garanties (1). Si les chambres sont en session,

1. Articles 35 et 36.

le président de la République doit leur rendre compte immédiatement de la décision prise et une loi fixe la date de l'élection et décide s'il y a lieu de laisser en fonctions la commission permanente ou de nommer à sa place une délégation administrative. Si les Chambres ne sont pas en session, le décret doit être motivé et contenir la convocation des électeurs pour le quatrième dimanche. Dans de pareilles conditions il serait très difficile d'user du droit de dissolution; sans compter, d'autre part, que l'exercice de ce droit soulèverait un violent mécontentement dans le pays et conduirait vite le pouvoir à l'impopularité. Il faut renoncer, sous un régime démocratique, à une sanction de ce genre. Elle ferait plus de mal à ceux qui l'emploieraient qu'à ceux contre qui elle serait dirigée.

A défaut de moyen à la fois efficace et d'un maniement commode, n'est-il pas fatal qu'on en revienne aux paroles de bon sens que M. Waddington, rapporteur de la loi de 1871, prononçait à la tribune de l'assemblée nationale : « Il est très facile de mettre dans la loi qu'un Conseil général ou qu'un Conseil municipal n'émettra pas de vœux politiques ; mais qu'arrivera-t-il ? Nous voyons tous les samedis un défilé de pétitions, d'adresses des Conseils municipaux. Vous prononcez tantôt l'ordre du jour, tantôt la question préalable. C'est très facile, mais cela n'empêche pas que les vœux sont toujours émis. Voilà où est la difficulté..... et je me demande si la solu-

tion la plus simple de cette question n'est pas la liberté purement et simplement ? » (1).

Selon moi, c'est bien là en effet qu'il faut en arriver. Plutôt que d'appliquer arbitrairement une loi indécise avec la ferme conviction que l'on fait une œuvre inutile, n'est-il pas préférable de rayer d'un trait de plume le texte malencontreux, source de tout le mal ? La seule raison qui pourrait encore nous arrêter et nous contraindre à la résignation serait le danger des discussions politiques au sein des Conseils de département. C'est la dernière question qu'il nous reste à étudier.

1. *Journal officiel*, 28 juin 1871. Assemblée nationale, page 1641.

CHAPITRE VI

Les dangers et les avantages de la politique au sein des Conseils généraux
Conclusion

« Il faut que chaque assemblée reste dans sa sphère naturelle. Il y a là un intérêt d'ordre général supérieur et d'équilibre nécessaire entre les divers corps délibérants, que l'article 51 a voulu sauvegarder et que votre commission s'est refusée à sacrifier : aux Conseils municipaux la pleine et libre gestion des affaires communales ; aux Conseils généraux la pleine et libre gestion des affaires départementales ; aux électeurs réunis dans leurs comices au moment des élections législatives, et ensuite au Parlement issu de leurs libres votes, les affaires politiques et la gestion des intérêts nationaux » (1). Permettre aux Conseils généraux l'émission de vœux politiques, c'est, pour les partisans de l'article 51,

1. Rapport de M. de Castelnau, au Conseil général du Gard, sur une proposition Soulier demandant, entre autres choses, l'abrogation du § 3 de l'article 51 (août 1886).

porter une atteinte injustifiée au principe de la séparation des fonctions et introduire la confusion dans tous les pouvoirs.

« Qu'est-ce qu'un Conseil général ? C'est tout simplement un corps constitué pour régler les affaires de la circonscription territoriale qui forme un département. Il est chargé de voter les recettes et les dépenses gouvernementales ; il est le représentant des intérêts du département et l'organe de ses besoins. Il n'existe que par la loi qui l'institue et ne peut pas avoir d'autres attributions que celles qui lui sont données par la loi. Si le Conseil général n'est créé et organisé que pour un intérêt local, il me semble que le bon sens, la logique et la prudence doivent nous porter à ne lui donner que des attributions purement locales (1) ».

D'ailleurs qu'obtiendra-t-on en foulant aux pieds la séparation des pouvoirs et en laissant les assemblées départementales chevaucher sur les attributions du Parlement ? On compromettra radicalement les intérêts locaux. Le temps consacré aux discussions politiques sera pris sur l'étude des réformes administratives. Le souci des principes absorbera celui des détails. Et, comme il est plus intéressant de pérorer sur des sujets qui prêtent à l'éloquence et aux joutes oratoires, les hommes les plus capables négligeront l'examen des questions locales pour

1. Discours de M. Marcel Barthe, à l'Assemblée nationale. *Journal officiel*, 4 août 1871, 2437.

soutenir ou combattre les programmes politiques en présence. On parlera pendant trois ou quatre séances de matières qui ne regardent que les Chambres; on expédiera en quelques instants les questions d'assistance ou de vicinalité, qui sont sans doute moins attrayantes, mais dont l'utilité pratique est peut-être plus certaine.

« En jouant au Parlement, les Conseils généraux négligent d'administrer. Ils négligent ces problèmes locaux d'où dépend la vie du pays, ces réformes de détail d'où se dégagent à la longue les vues d'ensemble. Ils font attendre cette grande et patiente question de la décentralisation, dont ils sont cependant les ouvriers les plus désignés. Ils expédient mécaniquement les affaires courantes. Mais ils ne donnent pas d'impulsion. On imprime le procès-verbal de leurs débats. Mais la lecture n'en est point suggestive. On collationne leurs vœux, mais l'intérêt en est médiocre. Pourquoi? Parce que leur initiative, se prodiguant sur un terrain qui leur devrait être fermé, se détourne de celui où elle devrait s'exercer » (1).

Et c'est presque toujours cet argument que développent les conseillers hostiles aux manifestations politiques, dans le sein des assemblées dont ils font partie. C'était la thèse de M. le sénateur Sébline dans l'Aisne (2), de M. Le Chevalier dans la

1. Le *Temps* du 27 août 1902.

2. Incident soulevé par M. Garnier à la séance du 22 août 1899.

Sarthe (1), de M. Raucoules dans le Tarn (2). Tous insistent sur le péril que fait courir aux intérêts locaux la tendance des Conseils à quitter les préoccupations de clocher pour les grandes discussions politiques et les professions de foi.

Par contre-coup, ces manifestations fréquentes et surtout bruyantes portent les élections départementales sur le terrain politique. Tous les trois ans la moitié des cantons vont être livrés à une bataille électorale des plus vives, et chacun sait que l'état d'esprit de ces périodes n'offre rien de séduisant et d'enviable. « La vie politique est une chose excellente en démocratie, à la condition qu'elle n'envahisse pas tout, qu'elle n'étouffe pas tout autour d'elle et sous elle. Laissons-lui ses époques, qui sont les élections, les sessions des Chambres ; laissons-lui ses organes, qui sont la presse et la tribune; mais gardons-nous de la mettre partout et de la faire durer toujours » (3).

Et, par voie de conséquence, cette lutte électorale engendrera des élus politiques, qui auront été choisis d'après leurs opinions, jamais d'après leurs capacités. Le Conseil général sera composé d'hommes dont les convictions politiques seront connues,

1. Rapport sur le projet Ajam réclamant l'abrogation de l'article 51, § 3 (avril 1899).

2. Exposé de motifs de la proposition Raucoules demandant au Conseil général de ne pas traiter de questions politiques (août 1902).

3. Le *Temps* du 20 août 1894.

mais il n'aura plus parmi ses membres d'administrateurs. Les candidats sérieux et posés, qui ne se soucient pas d'importer à l'assemblée départementale une réduction des débats parlementaires, seront sacrifiés aux candidats qui feront étalage de leurs idées politiques. Et quand il s'agira d'étudier les réformes administratives, il n'y aura ni compétence ni bonne volonté. On accomplira la tâche obligatoire à contre-cœur, comme une corvée à laquelle on est astreint, mais dont on tient à éviter l'ennui dès qu'on en a la liberté. « La question administrative n'est plus que secondaire, la question politique prime tout », dit M. Monnet dans son *Histoire de l'administration* (1). Et M. Bettinger, au cours de son récent ouvrage sur les Conseils généraux, pousse le même cri d'alarme : « Tout le monde en France fait de la politique, et point assez d'administration » (2).

Or la politique ne se contente pas du préjudice porté aux intérêts départementaux par la perte de temps qu'elle occasionne, elle vicie toutes sortes de décisions. Au lieu de délibérer et de voter en se déterminant seulement d'après les arguments de fond avancés par les systèmes adverses, il arrive que l'on discute et que l'on vote par esprit de parti. Le choix de la solution arrêtée provient alors de considérations absolument étrangères à la question,

1. Monnet, *Histoire de l'administration en France*, p. 425.
2. Bettinger, *De la nullité des délibérations des Conseils généraux*, p. 98.

et, si par hasard ce choix peut ne pas amener de fâcheuses conséquences, combien de fois aboutira-t-il au contraire à de déplorables résultats. On ne tiendra pas compte, pour établir un sectionnement, des commodités et des nécessités pratiques ; la majorité se préoccupera uniquement d'assurer, par une nouvelle répartition des voix, le succès de ses partisans (1). On favorisera par des crédits plus généreux les cantons représentés par un conseiller de la majorité. On appuiera leurs revendications, qu'elles soient ou non légitimes, et l'on rejettera sans examen celles des circonscriptions qui auront eu des velléités d'indépendance et n'auront pas voulu prendre la précaution de chercher d'où venait le vent.

Il y aura mieux. Certains Conseils, poussant plus loin leurs manifestations politiques, iront jusqu'à attribuer des allocations, soit à des comités politiques, soit à des grévistes, soit même à la caisse centrale d'une fédération d'ouvriers ou de comités. Il y a eu déjà quelques exemples de ces procédés. Ne se généraliseraient-ils pas si la politique venait légalement s'installer au Conseil de département ?

1. Voir le discours de M. Monier-Vinard au Conseil général du Vaucluse, à propos d'un vœu d'abrogation de l'article 51, § 3. M. Monier-Vinard rappelle les incidents électoraux de Viviers (Ardèche) : le Conseil d'Etat annula pendant de longues années les élections municipales de cette commune, en se fondant sur l'illégalité du sectionnement ; le Conseil général persista à refuser la suppression de ce sectionnement (session d'août 1895).

Et le Conseil général, chargé de toutes ces nouvelles fonctions, dépouillé par la force des choses de son rôle naturel, gagnerait-il en autorité à ce changement d'attributs? Ne serait-il pas mal à l'aise dans ces habits somptueux qui n'avaient pas été coupés à ses mesures, et ne regretterait-il pas la mise plus modeste, qu'il revêtait autrefois sans honte, et qui convenait mieux à sa taille et à ses travaux? On peut présumer que les assemblées départementales seront moins écoutées lorsqu'elles se livreront à des discussions qui ne sont point dans leur cadre normal et que la considération dont elles jouissent à l'heure actuelle se trouvera amoindrie.

« Si vous voulez que le Conseil général fasse de l'économie générale, répondait en 1871, M. Victor Lefranc, ministre de l'agriculture et du commerce, aux partisans de la liberté, je vous dis que vous le faites sortir de sa compétence naturelle. Je vous dis que vous sapez d'avance l'institution même que vous voulez élever, et, comme toujours, à force de vouloir étendre son pouvoir, vous le mettez d'avance en suspicion et vous en préparez la destruction. Encore une fois, le Conseil départemental n'a de pouvoirs absolus, complets et légitimes que lorsqu'il s'occupe des choses qui intéressent le département » (1).

1. *Journal officiel*, 20 juillet 1871. Assemblée nationale, p. 2104.

Et, à la même séance, M. Lucien Brun reprenait cette thèse pour affirmer l'accord du gouvernement et de la commission : « Non, il ne faut pas que les Conseils généraux, en qui nous avons la confiance la plus grande tant qu'ils restent dans la sphère de leurs attributions, émettent des vœux politiques, parce qu'ils ne resteront un corps administratif durable, considérable, respecté et remplissant utiment les fonctions que vous allez leur attribuer, qu'à la condition de ne pas dépasser la mesure tracée par votre loi, c'est-à-dire de ne pas sortir de la sphère administrative. Il ne faut donc pas qu'ils émettent de vœux politiques » (1).

Un autre danger grave, qu'amènerait avec elle l'abrogation de l'article 51, ce sont les possibilités de complications extérieures et les incidents provoqués dans la direction du gouvernement par l'influence des vœux émis.

C'est le baron Haussmann, dans son rapport au Sénat en 1870, qui fait pressentir le péril extérieur : « Certes il n'est pas à craindre, dit-il, que, durant une lutte où l'honneur de notre drapeau serait engagé, aucun Conseil, se préoccupant des souffrances qui en pourraient être autour de lui la conséquence, plus que de la dignité de l'attitude de la France en face de l'étranger, fit jamais entendre une parole de faiblesse qui deviendrait sa honte. Il

1. *Journal officiel*, 20 juillet 1871. Assemblée nationale, p. 2104.

serait bien plus conforme à l'esprit français que des excitations belliqueuses, parties de certains départements où la fibre patriotique est constamment tenue en éveil par un contact immédiat avec l'étranger, vinssent troubler une situation pacifique ou se jeter à la traverse de négociations délicates. Mais, dans tous les cas, n'est-ce pas là, dit-on, qu'on en arriverait plus ou moins vite, mais assez promptement, selon toute apparence » (1).

M. Marcel Barthe, rappelant le passé, évoqua en 1871 à la tribune de l'Assemblée nationale, le péril intérieur : « Sous prétexte de vœux intéressant spécialement chaque département, les Conseils généraux entreprirent en 1850 et 1851 une véritable campagne contre les institutions politiques de l'époque et encouragèrent le président de la République à commettre une usurpation. Il faut bien le dire, les Conseils généraux, qui, en 1851, émirent des vœux pour renverser la Constitution, se rendirent jusqu'à un certain point complices du 2 décembre » (2). La morale est facile à tirer. Ne risque-t-on pas de voir se reproduire le précédent de 1851, et la faculté d'émettre des vœux politiques n'est-elle pas une épée de Damoclès perpétuellement suspendue sur la Constitution ?

Les inconvénients de la politique dans les Conseils

1. *Journal officiel*, 15 juillet 1870. Sénat, p. 1250.
2. *Journal officiel*, 4 août 1871. Assemblée nationale, p. 2437.

locaux ne se bornent pas là. Il y en a d'autres dont l'importance n'est pas moindre : je veux parler du fédéralisme et de l'affaiblissement de l'autorité gouvernementale. « En donnant des attributions trop étendues aux Conseils généraux, il faut prendre garde de les constituer en assemblées politiques,en parlements provinciaux, s'ingérant dans les affaires politiques au grand détriment du bon ordre et de la tranquillité publique..... Il y a dans notre histoire un vieux fantôme qui a joué un grand rôle dans nos dissensions civiles et dont la simple évocation a suffi, il y a bientôt un siècle, pour envoyer à l'échafaud une pléiade d'hommes éloquents et généreux. Je ne voudrais pas qu'on pût m'accuser d'évoquer inutilement ce fantôme ; cependant on ne peut pas dire que le danger du fédéralisme ait complètement disparu. Je ne voudrais pas trop insister sur les douloureuses épreuves au travers desquelles notre pays a passé, ni surtout donner des appellations géographiques aux différents départements qui, peut-être, dans la grande guerre avec la Prusse, ont montré un peu moins de chaleur et de dévouement pour la cause nationale que les autres ; je craindrais de soulever ici de bien légitimes et bien naturelles réclamations. Cependant pouvons-nous oublier qu'au cours de cette guerre, pendant que certains départements versaient généreusement et sans compter le sang de leurs enfants, nous avons vu d'autres se grouper, se liguer et témoigner un ferme propos de repousser l'ennemi s'il s'aventurait sur leur sol,

mais aussi un propos non moins ferme de ne pas marcher au devant » (1).

Une autre voix avait déjà développé cette idée, au Sénat de l'Empire, en 1870. Après avoir rappelé que, jusqu'à cette époque, on n'avait jamais proposé de permettre aux assemblées de département les manifestations politiques, parce qu'on était trop près encore de la Révolution qui avait réalisé l'unité de la France, le baron Haussmann ajoutait :

« L'idée de reconstituer, dans une mesure fort atténuée, sous la forme de Conseils départementaux, les institutions provinciales effacées du sol avec tant de soin, n'était pas de ce temps. C'était au nôtre, si facilement oublieux du passé, qu'il était réservé de voir surgir — à côté de la pensée persévérante et féconde, conçue par l'Empereur, de remettre aux administrations locales la gestion exclusive de leurs intérêts propres, trop longtemps centralisés par un excès de vigilance contre tout retour à l'ancien état de choses — un plan, moins heureux, de réagir également contre la concentration de toute l'action politique dans les mains du gouvernement, sous le contrôle exclusif des autres grands pouvoirs de l'Etat.

«... Selon l'opinion qui repousse absolument la disposition formulée dans l'article 7 du projet, la concession aux Conseils généraux d'émettre des

1. *Journal officiel*, 28 juin 1871, p. 1620. Assemblée nationale. Discours de M. le vicomte Othenin d'Haussonville.

vœux politiques est un premier pas vers la substitution à l'unité politique de l'Empire d'une sorte de fédération de départements, émettant d'abord de simples vœux quant à la direction du gouvernement du pays, puis les accentuant davantage, les reproduisant avec une insistance croissante, prenant enfin la prétention de les imposer au pouvoir central, et travaillant ainsi à l'envi, sous prétexte de décentralisation, au relâchement du lien qui serre le faisceau et qui en constitue la force.

« ... La majorité de votre commission, sans s'exagérer les conséquences possibles de la disposition qui forme l'article 7 du projet de loi, jusqu'à entrevoir, dans un avenir prochain, une situation respective du Corps législatif et des Conseils généraux qui rappelât, sur un plus vaste théâtre et avec de plus grands périls, l'antagonisme des luttes de la Commune et des sections de Paris, dans les mauvais jours de la première Révolution, n'a pu refuser de reconnaître la gravité des objections soulevées par l'innovation qu'il s'agit d'adopter. » (1).

Enfin les vœux politiques des Conseils généraux sont encore affectés d'un vice capital : ils sont inutiles. « Cette démonstration est inutile, parce qu'il est sans exemple que les députés en aient jamais tiré les éléments d'un programme. Ils ont le leur, et c'est assez d'un quand on n'arrive pas à l'épuiser. Inutile aussi, parce que, dans cette beso-

1. *Journal officiel*, 15 juillet 1870. Sénat, p. 1250.

gne politique, les assemblés départementales font preuve d'une inexpérience singulière. Les textes qu'elles votent sont d'ordinaire des phénomènes d'imprécision ou des monstres de contradiction. Ils excellent à reprendre par un mot ce qu'ils accordent par un autre. Ils demandent l'application des lois, mais avec modération. Ils protestent contre les ministères, mais avec prudence. Ils veulent s'occuper de ce qui ne les regarde pas. Mais ils tiennent par-dessus tout à éviter les ennuis. Ils réclament un maximum de liberté, mais n'acceptent qu'un minimum de responsabilité » (1).

M. Henri Maret partage cette opinion et l'expose dans le *Radical* sous une forme imaginée et plaisante : « Les gens qui assistent à ces platoniques délibérations voient, non sans étonnement, les conseillers prendre tour à tour la parole, se passionner pour ou contre une question, puis finalement passer à un vote. Le vote acquis, ceux qui ont triomphé sont aussi contents que des petites filles qui viennent de jouer à la sultane. Si tu demandes alors ce qu'ils viennent de faire, on te répond : Rien du tout. Ils ont déclaré à la lune qu'ils désireraient fort quelle changeât de quartier, mais la lune ne les entend point (2) ».

Tel est le premier son de cloche. J'ai reproduit les arguments de cette doctrine dans la forme même

1. Le *Temps* du 27 août 1902.
2. Le *Radical* du 27 août 1903.

que leur avaient donnée ses défenseurs, parce que, ne partageant pas cette manière de voir, j'ai pensé qu'une semblable méthode assurerait mieux un exposé impartial. Je reprends maintenant ma liberté d'action pour contrôler l'exactitude des affirmations produites et la valeur des raisons invoquées.

On accuse d'abord l'introduction de la politique au sein du Conseil général de violer le principe sacré de la séparation des pouvoirs, en conduisant les assemblées locales sur un terrain qui n'est pas le leur. On rappelle en d'autres termes ce que le vulgaire exprime par un dicton plus pittoresque : « chacun son métier, les vaches seront bien gardées ». On s'étend avec complaisance sur les périls qu'une telle usurpation de fonctions fait courir à la fois aux intérêts départementaux, aux assemblées elles-mêmes et au gouvernement. Les intérêts départementaux seront négligés ; les assemblées perdront leur prestige ; le gouvernement sera miné par les manifestations hostiles de ces corps élus.

Sur le principe d'abord, je me suis toujours étonné de n'avoir, en aucune occasion, rencontré la réfutation de ce sophisme. Personne ne s'est avisé de remarquer qu'il y a loin de la coupe aux lèvres, et que les vœux des Conseils n'emportent pas exécution. Ce ne sont pas des décisions exécutoires, ce sont des souhaits. Il ne s'agit pas pour l'assemblée de donner un ordre, il s'agit seulement d'exprimer un désir. La satisfaction de ce désir, qui sera une mesure politique dans le cas où le vœu est politi-

que, n'appartient pas au Conseil général. C'est le parlement qui pourra y donner suite, ou bien le ministère, et alors la séparation des fonctions demeurera indemne au milieu de ses adorateurs. Il se sera produit un simple échange de vues, une heureuse pénétration.

M. Emile Ollivier, après Montesquieu, faisait observer, à propos de la Constitution de 1791, que le principe de la séparation avait été poussé trop loin : « On avait obéi à une prévoyance élevée en instituant des pouvoirs spéciaux et en assurant leur indépendance. L'erreur avait été de confondre l'indépendance avec la séparation, la distinction avec l'isolement, de considérer chacun des pouvoirs, dont on avait constitué l'individualité, comme des puissances abstraites, douées d'une vie propre, se mouvant dans une sphère inaccessible dans laquelle ils devaient rester hermétiquement clos La pratique des peuples politiques condamne cette conception » (1). Au parlement, la décision sur les problèmes politiques ; aux assemblées locales, la décision sur les problèmes départementaux ou communaux. C'est l'avis de tous les gens sensés qui veulent conserver un peu d'ordre dans l'Etat. Mais qu'on n'aille pas croire que l'émission de vœux politiques détruit cet équilibre : elle n'est que le lien qui unit les unes aux autres les diverses parties de la nation, qui fait communiquer les organes entre eux

1. Emile Ollivier, 1789 et 1889, p. 322.

et assure l'existence normale du pays tout entier.

Mais, en admettant que cette soudure soit logique et se justifie dans le principe, n'entraîne-t-elle pas les inconvénients déjà signalés, et tout d'abord ne conduit-elle pas à la ruine des intérêts locaux ? Cela devait paraître d'une évidence mathématique sous l'Empire, alors que la durée des sessions était limitée par le décret de convocation. Le Conseil général avait à sa disposition un certain nombre de séances ; s'il en consacrait quelques-unes à la discussion de matières politiques, il n'est pas douteux que c'était autant de séances de moins pour les affaires départementales. Aujourd'hui la limitation a disparu, et avec elle l'opposition entre les intérêts généraux et les intérêts locaux. Les deux sortes d'intérêts peuvent vivre côte à côte. Il s'agit seulement de savoir si, en pratique, il en est ainsi, et si les conseillers, pressés de retourner à leurs occupations particulières, ne resserrent pas de leur propre mouvement la durée de la session.

La réponse est délicate. Il faudrait avoir une longue expérience des assemblées pour s'en rendre un compte exact. Mais il semble bien cependant que ce danger ne soit pas très grave en réalité. D'une part, on peut admettre que la hâte des membres du Conseil n'est pas telle qu'elle les pousse à bâcler le travail pour en atteindre plus vite le terme ; il y a, parmi les conseillers, un certain nombre de consciencieux, qui retiennent les autres Et, comme d'autre part, les sessions ne se prolon-

gent guère plus de trois ou quatre jours en avril, plus de huit à dix jours en août, sauf pour quelques rares départements très populeux, la perte de temps n'est pas très considérable, et elle est allègrement supportée. Si l'on ajoute qu'il y a pour beaucoup de membres une certaine satisfaction à passer une semaine au chef-lieu pour y exercer une parcelle de pouvoir, on sera amené à conclure que le péril est bien moindre qu'on ne l'avait fait pressentir. D'ailleurs, la plupart des assemblées n'useraient que modérément de la faculté d'émettre des vœux politiques, cela est incontestable, et si, parmi les autres, le sacrifice des intérêts locaux se manifestait dans une certaine mesure, on se trouverait en présence d'un inconvénient extrêmement rare, auquel il ne convient pas d'attacher une importance exagérée (1).

Que la politique vicie les autres délibérations et que l'autorité des assemblées en soit affaiblie, c'est encore moins probable. Il en sera peut-être ainsi pour

1. En 1871, lors de la discussion en troisième délibération du projet de loi qui devait devenir la loi du 10 août, un membre de l'Assemblée nationale, M. Amat, proposa de n'accorder aux Conseils généraux qu'une séance par an pour l'examen des questions politiques. Ce remède au danger que la politique vînt à absorber tout le temps dont disposent les Assemblées, n'eut pas le don de plaire à la majorité des députés qui repoussèrent l'amendement Comment en effet maintenir les Conseils dans une limite ainsi fixée, sans l'appui d'une sanction rigoureuse et pratique à la fois, qu'il s'agit précisément de trouver ? Voir *Journal officiel*, 4 août 1871, p. 2437.

deux ou trois Conseils, menés par des chefs fougueux et inconsidérés. C'est bien la somme de danger que l'on puisse redouter. Pour des corps politiques, on élit, il est vrai, des hommes politiques; mais il ne découle pas de là qu'on n'élise point des administrateurs. On a tort de présenter la question sous ce jour. La qualité de politicien n'exclut pas celle d'administrateur, et un simple regard jeté à l'heure actuelle sur nos assemblées départementales suffit à nous en convaincre. MM. Méline, Bourgeois, Combes, Ribot, Rouvier, Maruéjouls, et tant d'autres ont été à la fois présidents du Conseil ou membres du Cabinet et conseillers généraux. Doit-on leur refuser la qualité d'administrateur et en conclure que leur tâche au Conseil de département n'était pas scrupuleusement remplie? Non évidemment.

Si c'est alors la seule extension des attributions qui retirera aux Conseils généraux une partie de leur prestige, on aura le droit d'en manifester quelque surprise. Cette extension ne saurait produire un résultat pareil que dans le cas où elle entraînerait l'assemblée à des actes d'une morale douteuse qui terniraient sa bonne renommée. Mais je ne vois pas bien comment le vote d'une adresse de félicitations au ministère ou la demande de suppression du budget des cultes seront susceptibles de conduire à des actes répréhensibles. Et si l'on entend par là que la majorité se laissera aller à opprimer la minorité et à prendre, pour des rai-

sons politiques, des décisions draconiennes contraires à l'équité, je répondrai simplement que cela n'est heureusement et ne sera jamais la règle générale, mais que, dès maintenant, l'abus existe et qu'on ne peut pas songer à le faire disparaître dans l'organisation politique qui est la nôtre. J'expliquerai tout à l'heure pourquoi.

Quant aux dangers que présente l'émission de vœux politiques, soit au point de vue de la direction du gouvernement, soit au point de vue des complications extérieures, c'est un argument qui mérite à peine qu'on s'arrête à le réfuter. M. Barthe invoquait à l'Assemblée nationale le souvenir de 1851, époque à laquelle les Conseils généraux, par leurs vœux de révision, se rendirent complices du 2 décembre. A mes yeux cela souligne un des grands avantages qu'il peut y avoir à permettre aux assemblées départementales de s'occuper de politique. Il faut avoir le courage de le reconnaître, en 1849 et en 1850, la France était secouée dans tous les sens et on se lassait de la tempête. La grosse majorité des électeurs souhaitait un prompt retour au calme d'autrefois, et peu lui importait à qui serait dévolu le soin de ramener la paix publique. Le nom de Bonaparte sonnait agréablement à ses oreilles et rappelait trop de gloire militaire pour ne pas s'imposer alors aux cœurs français. Les Conseils généraux n'avaient rien à se reprocher quand ils se prononçaient en faveur de la révision de la Constitution et l'établissement d'un pouvoir stable et fort : ils

traduisaient consciencieusement l'opinion du pays. Et, en 1888, lorsqu'ils réclamèrent le scrutin d'arrondissement et qu'ils forcèrent la main au Parlement pour barrer la route au boulangisme menaçant, ils exprimèrent encore avec bonheur et avec fruit le vœu de la nation, qui, effrayée de tendances bruyantes, voulait revenir à l'existence paisible de la République.

On craint aussi que les assemblées locales n'attisent la lutte sociale, par le vote de subventions à des comités politiques ou à des caisses de grévistes. Nous sortons là des simples vœux. Il y a décisions exécutoires, et cela fournit aussitôt le remède, car rien n'est plus simple que d'arrêter les manifestations de ce genre. Les crédits seront votés, mais ils ne seront pas distribués Il y a eu déjà de nombreux exemples d'annulation par le Conseil d'Etat dans des cas de cette espèce, et jamais la nullité n'a été prononcée par application de l'article 51. Le Conseil d'Etat invoque et invoquerait toujours le paragraphe 5 de l'article 60 de la loi du 10 août 1871. D'après ce texte, combiné avec l'article 61, un Conseil général ne peut inscrire à son budget des dépenses facultatives qu'autant qu'elles présentent un caractère d'utilité départementale. Or les interventions dans les conflits d'intérêts privés ou dans les luttes électorales n'ont point ce caractère.

Est-ce donc la liberté d'émettre des vœux de politique extérieure qui va amener des complications diplomatiques ? Craintes superflues ! Si l'on se trou-

vait en présence d'une situation très tendue avec l'étranger et si les Conseils généraux étaient précisément en session, l'article 51 ne suffirait pas à les maintenir sur leur domaine propre. D'autre part, si le moindre vœu pouvait jeter le pays entier dans une conflagration avec une autre puissance, n'y serions-nous pas exposés tous les jours ? Il n'est nullement besoin du vœu d'une assemblée départementale ; la presse se chargerait de soulever l'opinion à sa suite. Mais fort heureusement les relations diplomatiques ne sont guère influencées par des manifestations de ce genre. Elles ne s'émeuvent pas de ce qui peut se dire en dehors des chancelleries et ne s'inquiètent jamais des appréciations fournies par des gens mal informés ; elles poursuivent leur œuvre en elles-mêmes, insensibles aux bruits extérieurs.

J'arrive ainsi au grief capital invoqué par M. Othenin d'Haussonville et plusieurs de ses collègues lorsque se discuta à l'Assemblée nationale, en 1871, le projet de loi sur les Conseils généraux : l'existence sur tous les points du territoire de petits parlements politiques peut amener le fédéralisme et l'affaiblissement de l'autorité gouvernementale.

Le mot fédéralisme fait sourire aujourd'hui, tellement nous en paraissons éloignés. Même à l'heure actuelle, alors que la surexcitation des passions religieuses pourrait peut-être produire quelque poussée de ce genre, on ne signale aucun symptôme alarmant. L'unité politique en France est très solide ;

elle est de force à résister à des assauts bien plus redoutables que le vote d'ordres du jour politiques par les Conseils de département. Si l'on n'a pas d'autre crainte que celle du fédéralisme, on peut se prononcer des deux mains pour l'abrogation de l'article 51 et dormir sans inquiétude. L'unité nationale n'est pas menacée.

Il serait plus juste de dire que le pouvoir central peut se trouver atteint par le développement des attributions des Conseils locaux dans la direction politique du pays. Il est certain que l'influence sera effective, et déjà nous avons eu l'occasion de voir un Cabinet se retirer devant les votes hostiles des assemblées départementales.

Mais ce n'est pas un affaiblissement du gouvernement ; bien au contraire c'est une force nouvelle qui lui advient par surcroît. Il ne s'appuiera plus seulement sur la majorité parlementaire, il invoquera aussi la majorité des Conseils généraux, et sa puissance en sera singulièrement accrue. Si les Conseils généraux condamnent sa politique par une manifestation nette et sans réserves, il quittera le pouvoir pour le céder à un Cabinet plus en harmonie avec les représentants de la province. Et dans l'hypothèse où les Conseils généraux émettraient des vœux en contradiction flagrante avec l'opinion du Parlement, on pourrait avoir recours à la dissolution de la Chambre, qui, une fois réélue, fournirait alors d'une façon précise le sentiment des populations.

J'en ai fini avec l'examen des arguments opposés à la doctrine de l'abrogation. Certains adeptes de cette théorie prohibitive font ressortir en outre que les vœux politiques sont à la fois équivoques et inutiles : la lecture de cette étude a suffi depuis longtemps à convaincre le lecteur que les vœux sont presque toujours l'affirmation catégorique d'une opinion ; et la crainte d'amener par eux le fédéralisme ou des complications intérieures et extérieures contredit en face ceux qui prétendent n'y voir que de vaines démonstrations. Il convient maintenant de montrer quels avantages s'attachent à permettre aux Conseils généraux de faire connaître leurs opinions politiques, et de développer les motifs qu'invoquent, à l'appui de leur thèse, ceux qui veulent abroger le paragraphe final de l'article 51.

Ces motifs sont au nombre de quatre. On met en avant la grande compétence des assemblées départementales, l'utilité politique qui peut s'attacher à leur intervention, le prix inestimable d'une sincère manifestation de l'opinion publique. Enfin on insiste sur l'impossibilité d'empêcher, de gré ou de force, cette intrusion des Conseils dans le domaine de la politique.

La compétence des Conseils ! Elle n'est contestée par personne. Chacun sait combien ils renferment de membres diligents et expérimentés. La plupart ont rempli des fonctions publiques ; ils ont acquis dans cet exercice l'habitude des affaires ; ils sont

accoutumés à l'administration. Quelques-uns même savants éclairés, possèdent des connaissances très étendues et sont d'un précieux secours dans la discussion des questions délicates et complexes qui sollicitent leur attention. Un certain nombre, revêtus d'un mandat législatif, sont en outre au courant de la pratique parlementaire et des grands problèmes économiques, politiques et sociaux. L'avis d'une pléiade d'hommes capables, rompus aux affaires et d'esprit rassis, est précieux à connaître et à retenir.

En outre leur intervention au milieu des événements politiques peut être des plus utiles. Le monde gouvernemental et le pouvoir législatif, qui vivent à Paris dans une atmosphère surchauffée, sont sujets à des emballements injustifiés, dont les conséquences pourraient être fâcheuses. On ne sait pourquoi ni comment : une mesure proposée tout à coup, et sans que personne ait pu la prévoir, déchaîne l'enthousiasme général et enlève un vote que tout le monde regrettera l'instant d'après. Le gouvernement affolé ordonne des mesures de rigueur qui vont peut-être soulever dans la capitale un mouvement insurrectionnel.

Cela est possible, et le danger en est immense. Mais la province, plus tranquille, n'est pas prompte à briser ses dieux pour adopter une religion nouvelle. Elle réfléchit, elle pèse le pour et le contre, elle ne se décide qu'à bon escient. Cela vaut mieux, et il serait avantageux que la solution

admise en province pût être imposée à Paris, et que le calme des ruraux pût arrêter à temps les élans fougueux de la capitale. Les Conseils généraux pourront jouer ce rôle. Ils feront entendre la voix de la raison quand les pouvoirs publics abandonneront la raison pour le sentiment. Ils sauveront le pays des mouvements révolutionnaires contraires à ses aspirations vraies.

A M. Lambrecht, ministre de l'intérieur, qui rappelait la situation de la France en septembre 1870 et évoquait la position anarchique qu'aurait amenée la réunion des Conseils généraux proclamant chacun des principes de gouvernement ou des souverains différents, M. Moulin répondait avec raison : « Savez-vous ce que les Conseils généraux auraient demandé, s'ils avaient été convoqués au commencement de la guerre ? Ils auraient demandé ce qui a manqué à notre pays, à nos opinions, ce qui a manqué à la liberté : ils auraient demandé la convocation d'une Assemblée constituante. Voilà ce qu'ils auraient demandé et ce qui pouvait être un puissant moyen de salut » (1).

Oui, les Conseils généraux peuvent avoir une légitime et salutaire influence politique, parce qu'ils sont les représentants sincères et autorisés de l'opinion publique.

Autorisés, par opposition à la presse et aux

1. *Journal officiel*, 29 juin 1871. Assemblée nationale, page 1644.

comités politiques, qui sont les instruments d'une idée et souvent d'une minorité infime, et en qui on ne peut pas chercher avec confiance la traduction des sentiments populaires.

La presse ? Quand elle n'est pas rémunérée pour soutenir telle ou telle opinion dans ses colonnes, au nom de qui peut-elle parler ? Au nom de ses lecteurs ? Mais combien sont-ils ? Et combien, parmi eux, partagent la manière de voir de leur journal ? A ces questions on ne peut rien répondre de précis ; par conséquent il n'est possible d'attacher aux thèses des journaux qu'une portée indécise et vague.

Les comités ? Quels sont leurs membres ? Combien, parmi ces membres, assistent aux séances et votent les motions ? Sont-ce les organes d'une majorité ou de deux douzaines d'électeurs ? Personne ne peut le dire, et personne ne peut avoir foi dans des élucubrations de ce genre pour diagnostiquer l'opinion des masses.

Il faut donc s'en remettre aux corps élus du soin de nous renseigner. Et parmi eux, ainsi que je l'établissais dans les premières pages de cette étude, les Conseils généraux sont les mieux doués, par leur importance et par leur recrutement, pour exprimer dans toute sa pureté cette opinion publique. « Les conseillers généraux sont pour la plupart des hommes habitant toute l'année leur canton, vivant constamment avec les masses et soustraits à cette fièvre de la vie parisienne qui ne se

fait pas moins sentir dans les mouvements politiques que dans les affaires privées » (1). Leurs relations quotidiennes avec les populations qu'ils représentent leur permetent d'être toujours au courant de leur satisfaction ou de leur mécontentement, de connaître les moindres détails de leurs désirs. Ils sont les intermédiaires naturels pour transmettre aux pouvoirs publics les desiderata de leurs commettants, en matière politique comme en matière économique ou administrative.

Vainement soutiendrait-on qu'avec le perfectionnement incessant des moyens de communications, les députés savent tout aussi bien que les conseillers généraux ce qui se passe dans leur circonscription et ce que réclament les électeurs.

En réalité, le contact des députés avec leur collège se borne, en dehors de la période électorale, à quelques conférences dans lesquelles ils viennent rendre compte de leur mandat. Le conseiller général, lui, ne bouge pas de son canton ; il y possède à la fois ses intérêts et sa résidence ; c'est tous les jours qu'il cause avec ses mandants et qu'il apprend d'eux la pensée profonde des électeurs de la région.

Le député joue le rôle d'un fils qui a quitté le foyer de famille pour établir au loin le centre de ses affaires. Il revient de temps à autre s'asseoir pendant quelques heures sous le toit paternel. Sans doute, quand il est chez lui, le tient-on au courant

1. *Le Temps* du 23 août 1900.

des événements importants qui affectent la famille Il ne sait pas cependant tout ce qui se passe à la maison. Il ignore les incidents de la vie quotidienne. Il ne connaît des choses que la structure générale. et son esprit, pourtant aiguisé par le désir de savoir, ne lui permet pas d'en scruter les menus détails.

Le conseiller général au contraire est resté dans la demeure où il est né. Il participe à cette vie domestique d'une façon intime et incessante. et, quand il aura à la juger, il pourra le faire mieux que personne. Ni le député, ni le sénateur ne pourront porter un jugement aussi sincère.

Enfin il y a un dernier argument qui a bien sa valeur : c'est qu'il est devenu impossible de maintenir les Conseils généraux en dehors de la politique. En 1871, en 1872, et en 1875, les lois se sont chargées de pousser les assemblées départementales dans le chemin qui leur était interdit, et chaque jour l'évolution démocratique plus pressante accélère ce mouvement et rend vaine toute résistance.

La loi du 10 août elle-même, dans son article 9 qui établit les incompatibilités entre le mandat de conseiller général et différentes fonctions, a porté le premier coup en omettant d'inscrire au nombre de ces fonctions incompatibles celles de sénateur et de député.

Le législateur de 1871 eut-il tort ou raison ? Cela est très discutable et a été très discuté.

Ceux qui estiment qu'il a eu tort font ressortir les

inconvénients inhérents à la formation au sein des assemblées départementales d'une caste privilégiée dont l'existence est contraire à l'égalité. Ils ajoutent que l'exercice de deux mandats est préjudiciable à l'un ou à l'autre de ces mandats, quand ce n'est pas aux deux à la fois. Ils font enfin remarquer que la présence des sénateurs ou députés ~~en~~ ~~dé~~gage le Conseil dans les délibérations politiques et fausse le vote des membres de la caste inférieure embrigadés par les chefs parlementaires.

Les partisans du cumul reconnaissent qu'il y a une part de vérité dans ce dernier argument, mais ils s'étendent à plaisir sur les profits que les assemblées peuvent retirer du concours expérimenté et éclairé des membres du Parlement : dans beaucoup de matières ce concours est précieux et suffit, à lui seul, à légitimer le cumul. Ils invoquent aussi l'avantage que le Parlement peut trouver de son côté dans l'enquête personnelle faite ainsi par ses membres au cœur même de la province et dans la connaissance des besoins et des revendications qu'une pareille fonction doit leur acquérir.

Somme toute, je crois que cette raison est, de toutes celles qui ont été fournies, la plus sérieuse, et elle me paraît suffisante pour l'emporter. Est-ce un grief bien grave que ce reproche de créer dans l'assemblée deux castes contraires à l'égalité? Les voit-on bien ces castes dans la pratique? Y a-t-il lutte et anéantissement des malheureux conseillers ruraux? Nullement. La lecture des procès-verbaux

montre péremptoirement que les noms des sénateurs ou députés ne figurent pas toujours, tant s'en faut, dans les rangs de la majorité, quand il s'agit de décisions administratives. Et il n'est pas plus exact que le cumul des mandats soit préjudiciable à l'un de ces mandats. Cela pouvait être à la rigueur un argument valable pendant la discussion de la loi de 1871, alors qu'il était question d'accorder quatre sessions par an aux assemblées départementales Mais avec deux sessions seulement, dont une seule importante à l'époque des vacances parlementaires, on ne voit vraiment pas quelle difficulté peut rencontrer l'exercice des deux mandats.

Modifier l'article 9 de la loi de 1871 ! Ce serait accomplir une véritable révolution. Le nombre des « cumulards » est considérable. Une statistique que m'a fournie le journal le *Temps* (1) indique qu'en 1877, sur 300 sénateurs, 152 étaient investis du mandat de conseiller général, et sur 533 députés leur nombre atteignait 303. Cette proportion n'a guère varié, puisqu'en 1895, d'après des chiffres fournis par M. A. Salles, dans un article de la *Revue politique et parlementaire* (2), on comptait 140 conseillers généraux parmi les sénateurs et 300 parmi les députés. L'interdiction du cumul amputerait donc

1. *Le Temps* du 13 avril 1877.
2. *Revue politique et parlementaire*, juillet 1895. Les Conseils généraux et la décentralisation. Il est intéressant de consulter toute la dernière partie de cet article qui est consacrée à la question du cumul.

d'une manière effrayante les Conseils de département et les priverait tout à coup d'auxiliaires devoués et capables.

Mais, dans les conditions actuelles, faut-il exiger que ces parlementaires évitent, pendant qu'ils siègent au chef-lieu, toute attitude politique ? C'est peut-être courir à une contradiction. Quand on est politicien, on ne dépouille pas facilement ses opinions, on ne dissimule pas volontiers la couleur de son drapeau. Ils sont rares ceux qui parviennent à se dédoubler ainsi et à renouveler le maître Jacques de Molière. Les autres restent au fauteuil du Conseil général, comme à celui de la Chambre ou du Sénat, des hommes politiques, et il faut bien se résigner à admettre que ce sont ces derniers qui forment la majorité, l'immense majorité.

Le 15 février 1872 l'Assemblée nationale adopta une proposition de loi présentée par M. de Tréveneuc, qui accentuait encore le caractère politique des assemblées départementales. Cette loi charge le Conseil général de pourvoir d'urgence au maintien de l'ordre et de la tranquillité publique, dans le cas où le pouvoir législatif viendrait à être illégalement dissous ou empêché de se réunir. Pour cela les Conseils généraux s'assembleront immédiatement, de plein droit et sans convocation spéciale. Chaque Conseil nommera en outre deux délégués qui se rendront au lieu où se seront réunis les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence. L'assemblée

des délégués prendra pour toute la France les mesures nécessaires au maintien de l'ordre et celles qui seront susceptibles de rendre à l'Assemblée nationale l'exercice de ses droits. Elle sera chargée en outre de faire appel aux électeurs pour la constitution d'une nouvelle assemblée, et se dissoudra le jour de la réunion de l'Assemblée nationale.

Cette loi a-t-elle été maintenue ou abrogée implicitement par les lois constitutionnelles de 1875 ? On a beaucoup discuté sur ce point, mais il semble bien cependant que l'hésitation soit à peine permise. La loi Tréveneuc a prévu le cas où se réaliserait un coup de main contre l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderaient : cela montre clairement que la loi devait rester en vigueur après la séparation de l'assemblée qui l'avait votée. Or, rien dans la Constitution de 1875 ne l'abroge expressément et aucun texte ne la contredit dans ses dispositions. Ce ne sont pas des lois partielles comme celles de 1875 qui peuvent faire table rase de toutes les prescriptions d'un caractère constitutionnel qui les précèdent. Elles se superposent à ce qui existait déjà, et abrogent implicitement tout ce qui est en contradiction avec la législation nouvelle. Mais là s'arrête leur pouvoir. Le passé demeure sur tous les points qu'elles n'ont pas atteints par l'imposition de règles différentes.

Si donc les assemblées départementales sont un jour appelées à exercer les pouvoirs que la loi Tréveneuc leur remet en temps de crise, pouvoirs es-

sentiellement et exclusivement politiques, se peut-il que leur nature ne se ressente pas de ces attributions spéciales et que les préoccupations politiques ne viennent pas se joindre aux préoccupations administratives, et peut-être les dominer ? N'est-il pas probable, au contraire, qu'en prévision de ce rôle éventuel, les électeurs se prononceront pour des candidats dont la foi politique sera éprouvée, ne se souciant guère de savoir si leurs connaissances pratiques des affaires égalent la solidité de leurs convictions ?

Au milieu des raisons diverses qui concourent à transformer les élections départementales en élections politiques, il est difficile de faire la part exacte de chacune de ces raisons et de savoir quelle a été sa contribution précise au résultat acquis. Ce qui est certain, c'est que le fait s'est produit. Le cumul du mandat parlementaire avec celui de conseiller général n'y est pas étranger, pas plus, du reste, que la loi Tréveneuc. Nous allons voir que ces causes ne sont pas les seules et qu'elles ne sont sans doute pas les plus importantes.

Il était réservé à la loi constitutionnelle du 24 février 1875 de faire dans cette voie le pas décisif. L'article 4 de cette loi relative à l'organisation du Sénat établissait, en effet, un collège électoral spécial pour la nomination des sénateurs, et le composait de quatre catégories d'électeurs : les députés, les conseillers généraux et les conseillers d'arrondissement du département, enfin des délégués mu-

nicipaux. Les élections sénatoriales sont des élections politiques au premier chef. Dès lors, les électeurs sénatoriaux doivent être choisis d'après leurs opinions politiques. C'est logique et nécessaire. En fait, il n'en a pas été autrement.

« Quand les auteurs de la loi organique de 1871 ont constitué les Conseils généraux, disait récemment M. Combes à ses collègues du Conseil de la Charente-Inférieure, ils ont fait œuvre de prévoyance en enlevant à la discussion de ces assemblées les questions politiques ; on était alors au lendemain de l'Empire, le pays commençait seulement à se relever, un pouvoir nouveau se fondait ; cette disposition de la loi s'expliquait donc parfaitement. Mais quelques années plus tard est intervenue la loi constitutionnelle qui a ouvert à la politique la porte des Conseils généraux en faisant de leurs membres des électeurs sénatoriaux. A partir de ce moment il n'y a pour ainsi dire pas eu d'élection au Conseil général qui n'ait mis en cause les opinions politiques des candidats. Voilà pourquoi il est impossible, à moins d'une distinction des plus subtiles de séparer en nous l'homme politique du conseiller général » (1).

Certes de pareilles causes expliquent à merveille cette transformation des assemblées administratives, que devaient être les Conseils généraux dans l'es-

1. Conseil général de la Charente-Inférieure (août 1901) : discussion d'une adresse à M. Loubet, au ministère Waldeck-Rousseau et au tsar.

prit de la loi du 10 août, en assemblées politiques. Mais ces causes ne sont pas intangibles. Et, pour ramener les Conseils à leur caractère d'autrefois, on pourrait peut-être supprimer les contradictions funestes qu'ont apportées à la loi organique de 1871, et la loi Tréveneuc, et la Constitution de 1875. On pourrait, en outre, introduire dans la loi de 1871 elle-même l'interdiction du cumul.

Lors de la révision constitutionnelle de 1884, on ne songea pas à faire disparaître les conseillers généraux du collège électoral chargé de recruter les sénateurs. La loi du 9 décembre modifia, il est vrai, la composition de ce collège, mais seulement en ce qui concerne les délégués municipaux. Faudrait-il en demander une nouvelle modification et, d'autre part, abroger la loi Tréveneuc ?

Toutes ces mesures provoqueraient à n'en pas douter une perturbation profonde dans notre organisation générale. Nous avons vu que le cumul des fonctions parlementaires et départementales fournissait aux Conseils généraux le bénéfice précieux d'un concours éclairé. Nous sommes convaincus que la loi Tréveneuc, bien qu'elle n'ait pas encore été soumise à l'expérience — et l'on doit s'en féliciter — constitue une garantie des plus sérieuses pour l'ordre public. Nous croyons enfin qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle d'entamer, si peu que ce soit, la loi électorale du Sénat, sans la désagréger jusque dans ses moindres dispositions, et qu'à vouloir la modifier sur un point de détail, on risque

fort de tout détruire et de s'engager dans une aventure dont on scrute avec inquiétude les conséquences possibles.

D'ailleurs à quoi bon ? Ce ne sont pas seulement les lois qui poussent le Conseil général à ne se contenter plus du rôle administratif qui lui était assigné en 1871. Ce mouvement d'expansion n'est que la manifestation locale d'un autre mouvement plus vaste et plus puissant, doué même d'une telle ampleur et d'une telle force qu'aucune mesure ne saurait l'arrêter aujourd'hui dans sa marche conquérante.

J'en ai parlé au début de cette étude ; j'ai retracé les progrès incessants qui transformaient sans répit nos institutions parlementaires et les imprégnaient d'esprit démocratique. Le peuple instruit prend tous les jours plus de part aux affaires publiques ; mieux il les comprend, plus il leur accorde d'intérêt. Mais, en même temps, il s'efforce de hausser son action jusqu'à la direction de la politique, de rendre effective sa participation jusque-là nominale.

L'organisation du gouvernement direct offre, dans une grande nation, des difficultés quasi-insurmontables. Il convient alors d'accommoder le gouvernement parlementaire aux tendances démocratiques. A défaut de referendum véritable, on institue un referendum détourné. A défaut de mandat impératif, on rend plus étroite la dépendance du député à l'égard de ses électeurs. Dans la hiérarchie des pouvoirs élus, la politique est à la fois au sommet et

à la base. Comment ne serait-elle pas au milieu ?

Les préoccupations politiques sont partout, à tous les degrés de l'échelle. Et, dans une démocratie vraie, on ne peut pas concevoir qu'il en soit autrement. Conseillers municipaux, conseillers d'arrondissement, conseillers généraux, tous sont et seront toujours des hommes politiques. Il n'est rien qui puisse l'empêcher. Bonne ou mauvaise, la solution s'impose, et il la faut accepter.

Le gouvernement lui-même a conscience de cette nécessité inéluctable. Convaincu qu'il ne saurait triompher de ce mouvement impérieux, il en fait son appui. C'est lui qui prépare ses manifestations et commande le silence pour mieux entendre sa voix. C'est lui qui, sur le point de prendre une décision grave, fait appel aux corps locaux, organes directs de la pensée populaire. Cela s'est fait sous le ministère Bourgeois en 1895 et sous le cabinet Méline en 1896. M. Waldeck-Rousseau n'a pas dédaigné davantage les encouragements d'en bas, et M. Combes à son tour a cru devoir puiser en eux un regain d'énergie et de vitalité.

En face de faits aussi saillants et aussi démonstratifs, pourquoi s'obstiner ? Pourquoi conserver malgré tout un texte suranné, dont la seule fonction sera d'étaler aux regards la violation constante de la loi ? « Ce ne sont pas les conseils du peuple qui doivent se taire, disait en 1881 une motion du Conseil d'arrondissement de Montpellier, ce sont les lois qui les condamnent au silence qui doivent être

abrogées et disparaître de nos institutions » (1).

D'aucuns répèteront peut-être l'exclamation de M. Lambrecht, ministre de l'intérieur, à la tribune de l'Assemblée nationale : « Comment ! parce qu'on a peine à empêcher une chose, il faut lui donner la sanction de la loi ! » (2).

Nous leur répondrons simplement qu'une loi n'est satisfaisante qu'à la condition de ne point contredire la marche générale des phénomènes sociaux. La loi doit s'inspirer toujours du développement de la société qu'elle veut régir. Tant qu'elle bornera son empire à organiser la vie sociale d'après les bases que lui assigne la nature, plus forte que la loi, elle sera puissante et respectée. Mais si elle étend ses prétentions jusqu'à vouloir asservir à sa domination la nature elle-même, c'en est fait de son autorité et de son prestige. L'arbuste a pu s'accommoder pendant quelques années d'un vase étroit qui soutenait sa faiblesse et permettait de le protéger contre les rigueurs des saisons. Il convient néanmoins d'agrandir parfois la demeure et de ne pas imposer longtemps à la pousse vigoureuse un logement trop exigu : dans l'élan irrésistible de sa croissance, l'arbre robuste aurait tôt fait de briser les parois rigides de sa prison.

1. Vœu en faveur de l'abrogation de l'article 51, § 3, approuvé par le Conseil général de l'Hérault à la session d'août 1881.

2. *Journal officiel*, 29 juin 1871. Assemblée nationale, p. 1642.

Le danger de cette antinomie entre la loi du 10 août et les tendances politiques issues de l'évolution des institutions actuelles, les Conseils généraux le déplorent sans répit. Il ne se passe presque pas de session sans qu'une ou plusieurs assemblées ne réclament l'abrogation du paragraphe malencontreux (1). Quelquefois une longue et patiente discussion produit au jour toutes les raisons qui militent en faveur de la réforme. Souvent le vote est acquis d'avance, comme la consécration d'une doctrine solidement assise et qu'on ne saurait raisonnablement contester.

Somme toute, les inconvénients que peut faire naître l'extension des attributions des assemblées départementales aux matières politiques, sont bien peu de chose si on les compare à ceux du système actuel. Nous avons reconnu successivement, à chacune des étapes de cette étude, combien tout ce qui se rattachait à l'alinéa final de l'article 51 était mal ordonné et presque chaotique. La prescription légale est vague, et il n'est pas possible de la préciser. L'attitude des préfets et du ministre de l'intérieur est contradictoire et arbitraire. La jurisprudence du Conseil d'Etat s'équilibre à grand peine. La sanction des décrets d'annulation est illusoire.

1. Voir par exemple : Allier (août 1898), Bouches-du-Rhône (mai 1881, août 1883, avril 1886, août 1887, avril 1888), Gard (août 1886, août 1895, avril 1896), Hérault (août 1881, août 1883), Loire-Inférieure (avril 1872), Rhône (avril 1878, août 1879, avril 1882), Var (avril 1879, août 1883, août 1886), Vaucluse (août 1895, avril 1897).

Cela suffirait amplement à légitimer la disparition de nos lois d'une prohibition si fâcheuse. Ajoutez-y encore les avantages d'une plus grande liberté et surtout l'obligation fatale de céder aux assauts formidables d'un courant politique et social que personne ne demeure capable d'enrayer.

La conclusion se présente alors avec une irrésistible puissance.

Pourquoi combattre plus longtemps contre le bon sens et contre les faits ?

Pourquoi ne pas laisser s'accomplir le cours naturel des choses ?

Pourquoi ne pas accepter de bon gré le règne du gouvernement populaire ?

BIBLIOGRAPHIE

Analyse des vœux émis par les Conseils généraux (collection publiée par les soins du ministère de l'intérieur).

Annales des assemblées départementales, commencées par de Crisenoy, continuées par M. Rabany.

Artur. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions. — Revue du droit public et de la science politique, 1900, I et II.

Aucoc. — Conférences sur l'administration et le droit administratif.

Avenel (d'). — La réforme administrative.

Batbie. — Traité théorique et pratique de droit administratif.

Béquet. — Répertoire de droit administratif.

Berger-Levrault. — Les Conseils généraux, I et II.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif, 2e édit., 1902.

Bettinger. — De la nullité des délibérations des Conseils généraux. Thèse, Paris, 1902.

Blanche. — Dictionnaire général d'administration.

Block. — Dictionnaire général de l'administration française.

Bonnecarrère. — Des délibérations des Conseils généraux. Thèse, Paris, 1901.

Bouffet et Périer. — Traité du département.

Brémond. — Des actes de gouvernement. — Revue du droit public et de la science politique, 1896, I.

Bulletin officiel du ministère de l'intérieur.

Célières. — Commentaire de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.
Dufour. — Traité général de droit administratif appliqué.
Duménil. — De l'organisation et des attributions des Conseils généraux de département et des Conseils d'arrondissement.
Funck-Brentano. — La politique.
Godoffre. — Commentaire de la loi du 10 août 1871 sur les Conseils généraux.
Hauriou. — Précis de droit administratif et de droit public général.
Herman. — Traité d'administration départementale.
Laferrière. — Loi de 1871 annotée.
Lebon (André). — Cent ans d'histoire intérieure.
Martin (Louis-Emile). — Commentaire de la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils généraux et à leurs attributions.
Monnet. — Histoire de l'administration en France.
Ollivier (Emile). — 1789 et 1889.
— L'Empire libéral.
Recueils des procès-verbaux des délibérations des Conseils généraux.
Revue générale d'administration.
Reynaud. — Notes de jurisprudence de la section de l'intérieur.
Taine. — Les origines de la France contemporaine (Le régime moderne).
Temps. — (Collection du journal Le).
Vacherot. — La démocratie libérale.

TABLE DES MATIÈRES

LAVAL. — IMPRIMERIE L. BARNÉOUD & Cie





